

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

Anton van Wijk
Tom van Ham
Manon Hardeman
Bo Bremmers

Beke reeks

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

Anton van Wijk
Tom van Ham
Manon Hardeman
Bo Bremmers

Beke reeks

In opdracht van
Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Met medewerking van
Antoon Smulders, Karin Tijhof en Sjors Ferwerda

Omslag en opmaak
Marcel Grotens, Bureau Beke

Omslagfoto
www.freeimages.com

ISBN/EAN
978-90-75116-99-1

Anton van Wijk, Tom van Ham, Manon Hardeman en Bo Bremmers

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

Inhoud

Voorwoord

Onze dank gaat uit naar de gemeenteambtenaren die de tijd en moeite hebben genomen om de uitgebreide enquête in te vullen. Op deze plaats willen we verder de respondenten bedanken voor hun bereidwillige medewerking en waardevolle informatie. Verder zijn we de leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor hun kritische meedenken in het gehele onderzoek: prof. dr. S. Zouridis, Universiteit van Tilburg (voorzitter); mevr. C. Hofmans, Gemeente Den Haag, de heer J. Custers, Politie Rotterdam; dr. A.J.M. Denkers, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR); mevr. mr. dr. M. Boot-Matthijssen, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen; drs. W.J.M. van Damme, Ministerie van Veiligheid en Justitie en mevr. drs. A. Daalder, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Arnhem, oktober 2014
Het onderzoeksteam

Samenvatting

In 2011 is het wetsvoorstel 'regulering prostitutie en bestrijden misstanden seksbranche' (Wrp) aangenomen door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel (in gewijzigde vorm) is thans nog steeds in parlementaire behandeling. Het doel van deze wet is om de prostitutiebranche beter te reguleren en misstanden in de branche aan te pakken. Een van de maatregelen is een landelijk, uniform vergunningenstelsel om lokale en regionale verschillen in beleid te minimaliseren en verplaatsingseffecten tegen te gaan. Dit onderzoek richt zich op het prostitutiebeleid in Nederlandse gemeenten en de vraag hoe het toezicht op en de handhaving van de prostitutiebranche op gemeentelijk niveau zijn geregeld en wat de resultaten daarvan zijn. In onderhavig onderzoek wordt verslag gedaan van een van de drie deelonderzoeken die kunnen fungeren als nulmeting van de Wrp. De thema's zijn: prostitutiebeleid, toezicht en handhaving. Daarbij zijn ook de aard en omvang van de prostitutiebranche meegenomen. Tevens moet het onderzoek inzichtelijk maken welke indicatoren en gegevensbronnen geschikt zijn voor een periodieke monitor.

Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden toegepast en informatiebronnen geraadpleegd. Er is deskresearch uitgevoerd, waarbij de nadruk heeft gelegen op de aard en omvang van de prostitutie, beleid, toezicht en handhaving. Verder is aan alle 403 Nederlandse gemeenten een enquête gestuurd met vragen waarin deze onderwerpen aan bod komen. De respons bedraagt 83 procent en is daarmee hoog. Daarnaast zijn in de tien politie-eenheden 100 bestuurlijke rapportages opgevraagd en geanalyseerd en is in acht gemeenten verdiepend onderzoek verricht. Daarvoor zijn in totaal 52 personen geïnterviewd. In een drietal gemeenten is een dienst meegelopen met het prostitutiecontroleteam. Ook is van 59 gemeenten – ter nadere illustratie – aanvullende documentatie over hun beleid beschreven. Tot slot zijn veertien deskundigen geïnterviewd over aspecten van prostitutiebeleid, toezicht en handhaving.

Aard en omvang

In ongeveer 40 procent van de gemeenten zijn een of meer seksinrichtingen gevestigd. Er zijn anno 2014 833 vergunde seksinrichtingen in Nederland. Ten opzichte van 2006 is het aantal vergunde seksinrichtingen aanmerkelijk gedaald, met name binnen de clubs/privéhuizen en ramen. Tegelijkertijd lijken andere vormen van prostitutie, zoals escort en thuisprostitutie, toe te nemen.

Gemeenten schatten dat ongeveer twee derde van de prostituees in vergunde prostitutiesectoren werkt en de rest in de onvergunde en/of illegale sectoren. Er is overlap tussen het geschatte aantal illegale en onvergunde seksinrichtingen, omdat sommige gemeenten deze twee begrippen als identiek hebben aangemerkt. Schattingen moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, want een belangrijk deel van de prostitutiebranche onttrekt zich aan het zicht van gemeenten. Gemeenten hebben weliswaar een goed beeld van het aantal vergunde seksinrichtingen, maar goed zicht op het onvergunde/illegale deel van de prostitutiebranche ontbreekt. Een verklaring hiervoor is dat gemeenten voor die informatie in sterke mate afhankelijk zijn van de politie die advertenties op het internet zoekt en bestuurlijke controles uitvoert in het onvergunde/illegale deel van de prostitutie. In ongeveer de helft van de gemeenten is de politie niet gemandateerd voor het uitvoeren van bestuurlijke controles. Daarnaast speelt het gegeven dat de prostitutiebranche dynamisch en moeilijk toegankelijk is, zeker waar het gaat onvergunde/illegale vormen. Het in kaart brengen daarvan vergt tijd en middelen en sommige gemeenten willen of kunnen daarin niet investeren.

Prostitutiebeleid

Ongeveer driekwart van de gemeenten heeft prostitutiebeleid ontwikkeld. De overige gemeenten hebben geen beleid ontwikkeld omdat prostitutie bij hun weten niet of nauwelijks voorkomt. Het beleid omvat meestal een vergunningenstelsel en een vestigingsbeleid, dat is vastgelegd in de APV. De meeste gemeenten hebben regels vastgelegd omtrent de verantwoordelijkheid van de ondernemers, het vestigingsbeleid en in mindere mate de gezondheid van de prostituees. Ten aanzien van het aantal toegestane seksinrichtingen kent twee derde van de gemeenten een maximumbeleid en/of een ruimtelijkeordeningsbeleid (43%). Een (feitelijk) nulbeleid komt in 24 procent van de gemeenten voor. In bijna twee derde van de gemeenten is het aantal gevestigde seksinrichtingen lager dan het maximale aantal toegestane seksinrichtingen.

Veel gemeenten hebben straatprostitutie en raamprostitutie verboden. Een groot deel van de gemeenten, respectievelijk 33 en 45 procent, heeft (nog) geen beleid voor escort en thuisprostitutie. Thuisprostitutie is een belangrijk segment in de totale prostitutiebranche, dat mogelijk aan belang gaat toenemen naarmate het aanbod van traditionele prostitutievormen afneemt. Uniform beleid vanwege de ver-

onderstelde verplaatsingseffecten wordt derhalve als zeer wenselijk beschouwd. In hoeverre de Wrp hierin gaat voorzien, blijft onduidelijk, ook indachtig de gemeentelijke autonomie en interpretatieruimte wat onder bedrijfsmatige thuisprostitutie moet worden verstaan. Van kleine(re) gemeenten zal de uitvoering van de Wrp de nodige investeringen vergen, die afgewogen moeten worden tegen andere gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden.

De voorgestelde leeftijdsverhoging voor prostituees van 18 naar 21 jaar leidt ertoe dat prostituees onder 21 jaar door de invoering van de Wrp niet meer mogen werken. Een overgangsregeling voor deze groep prostituees is derhalve wenselijk. Een ander aandachtspunt zijn de extra verantwoordelijkheden van de exploitanten ten opzichte van de prostituees. De vraag hierbij is welke instantie gaat controleren of aan de verplichtingen is voldaan (objectieve informatieverstrekking aan de prostituee) en op welke wijze dit gaat gebeuren. De registratieplicht is met de novelle komen te vervallen in de Wrp. Niettemin worden op lokaal niveau wel vormen van registratie doorgevoerd. Vervolgmetingen moeten de mogelijke gevolgen hiervan in termen van verplaatsingseffecten en een groter illegaal circuit inzichtelijk maken.

Toezicht en handhaving

Naast de politie zijn er in de gemeenten diverse instanties (in)direct betrokken bij het toezicht op de prostitutiebranche. Hierbij is een scheidslijn te trekken tussen repressie en zorg/hulp die tot uiting komt in het RIEC-overleg, waar hulpverleningsinstanties geen deel van uitmaken, en casusoverleggen die meestal een integraal karakter hebben (politie en andere, niet-repressieve instanties).

In 2013 zijn er 220 vergunningen (vooral exploitatievergunningen) aangevraagd en 175 vergunningen verleend. Er zijn 23 vergunningen ingetrokken en 17 vergunningen geweigerd, onder meer in verband met planologische strijdigheden en de uitkomsten van Bibob-procedures.

De handhaving in de vergunde branche geschiedt door periodieke controles, meestal door de politie op vaste momenten in een jaar. Uit dergelijke controles komen weinig misstanden naar voren. In de optiek van driekwart van de gemeenten leven de exploitanten de regelgeving dan ook redelijk tot goed na. Een kleine tien procent van de gemeenten kwalificeert de naleving door de exploitanten als matig tot slecht. De rest (17%) weet het niet of heeft geen mening. Een belangrijke factor in het nalevingsgedrag van exploitanten is de hoge intensiteit van toezicht en handhaving.

De controles in de illegale/onvergunde sector komen voornamelijk voor rekening van de politie, die voor dergelijke controles gemandateerd moet zijn. Een mogelijk complicerend gegeven is dat in ongeveer de helft van de gemeenten de politie niet is gemandateerd om bestuurlijke controles uit te voeren. Deze controles zijn erg arbeidsintensief. Het primaire doel van deze controles is te achterhalen in

hoeverre er sprake is van minderjarigen in de prostitutie en/of dwang. De praktijk laat zien dat het voornamelijk gaat om controles op het beschikken van een vergunning voor thuisprostitutie. Vormen van mensenhandel komen slechts in (zeer) beperkte mate naar voren tijdens deze bestuurlijke controles.

In de periode 2010-2013 is het aantal opgemaakte bestuurlijke rapportages gestegen van 83 naar 233. Hierbij gaat het vaak om illegale/onvergunde thuisprostitutie. In vrijwel alle gevallen is de politie de controlerende instantie. Daarnaast kunnen de belastingdienst, bouw- en woningtoezicht, brandweer, gemeente, GGD en welzijnsorganisaties betrokken worden bij de controles. Bijna driekwart van de gemeenten vindt dat de rapportages voldoende aanknopingspunten voor het treffen van (bestuurlijke) maatregelen bevatten. Ongeveer twee derde van de gemeenten neemt altijd/regelmatig maatregelen naar aanleiding van een rapportage. Vanaf 2010 zijn er 306 sancties opgelegd, waarvan het merendeel betrekking heeft op de illegale sectoren (in het bijzonder de thuisprostitutie, dat in de meeste gemeenten illegaal is zonder vergunning).

Het onderzoek brengt een aantal knelpunten aan het licht aangaande het toezicht op en de handhaving van de prostitutiebranche. De Nationale Politie (NP) overweegt om zich in de nabije toekomst meer te richten op haar kerntaken. Onduidelijk is of de bestuurlijke controles hier in de toekomst (ook) nog onder zullen vallen. Gemeenten zouden dit eventuele gat moeten opvullen. De vraag is in hoeverre de gemeenten hiervoor voldoende capaciteit en/of expertise hebben. De politie zou zich (meer) moeten richten op de controles in verband met illegaliteit en mensenhandel. Wat betreft de aanpak van illegale prostitutie kunnen de doelmatigheid en effectiviteit van de bestuurlijke controles en rapportages als knelpunten worden aangemerkt. In de gevallen dat er een maatregel wordt genomen, betreft het meestal een waarschuwing aan het adres van de illegaal werkende prostituee. Facilitators blijven thans (nagenoeg) buiten beeld in de handhavingspraktijk. De gewaarschuwde prostituees kunnen in een andere gemeente hun illegale werkzaamheden zonder gevolgen weer voortzetten, want de sanctie (waarschuwing) is thans niet overdraagbaar tussen gemeenten. Wanneer een dwangsom wordt opgelegd, levert het innen daarvan vaak problemen op bij buitenlandse prostituees die niet zijn ingeschreven in Nederland. Niettemin stelt een overgrote meerderheid van de gemeenten (87%) dat de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk afdoende zijn.

Indicatoren en gegevensbronnen

Indachtig de toekomstige meting van het effect van de Wrp is het wenselijk dat gemeenten een indicatie krijgen van de omvang en aard van de illegale en onvergunde prostitutie in hun gebied. Waar de vergunde prostitutiesectoren goed in beeld zijn bij de gemeenten en gericht en handhaafbaar beleid kan worden gevoerd, geldt dat niet voor de illegale en onvergunde prostitutie, die qua omvang lijkt toe

te nemen (ten koste van de traditionele vormen van prostitutie). De metingen moeten periodiek worden herhaald om verplaatsingseffecten te kunnen identificeren. Wat betreft indicatoren voor beleid zijn het reguleren van de thuisprostitutie en de zorg voor prostituees belangrijk, gegeven de doelstellingen van de Wrp. Op het gebied van toezicht en handhaving is onder andere de rolverdeling tussen politie en gemeente een indicator die in eventuele vervolgmetingen aan de orde kan komen. Datzelfde geldt voor de effectiviteit en doelmatigheid van het bestuurlijke optreden in de vorm van bestuurlijke rapportages en opgelegde sancties.

Summary

Regulation of Prostitution and Tackling Abuses in the Sex Industry Bill (Dutch: Wrp)

A research on the nature and scale, policy, surveillance and enforcement in the year 2014.

In 2011, the Dutch House of Representatives adopted the bill 'regulation of prostitution and tackling abuses in the sex industry' (Dutch: Wrp). At present, the (in its altered form) is still being discussed by the parliament. The purpose of this bill is to improve the regulation of the prostitution industry and to tackle abuses in this sector. One of the measures is a nation-wide, uniform licensing system to minimize local and regional differences in policy and to prevent displacement effects. This research focuses on how surveillance and enforcement of the prostitution industry are regulated at the municipal level and what the effects are. This research reports on one of the three sub-studies which act as the benchmark under the terms of the Wrp bill. Topics are: prostitution policy, surveillance and enforcement. The nature and scale of the prostitution industry are taken into account as well. Furthermore, the research needs to provide insight into indicators and data sources that would be suitable for periodic monitoring.

Research methods

Various research methods were applied and several information sources were consulted to conduct this research. A desk research was conducted with the emphasis on the nature and scale of prostitution, policy, surveillance and enforcement. In addition, a survey was sent to all 403 Dutch municipalities with questions on these subjects. It resulted in a high response rate of 83 percent. Furthermore, 100 administrative reports from the ten regional police-units were retrieved and analysed and in eight municipalities deepening research was conducted. For that purpose a total of 52 people were interviewed. In three municipalities a researcher accompanied the

prostitution control team during a shift. For further illustration, additional documentation of 59 municipalities concerning their policy, has been described. Finally, fourteen experts were interviewed about aspects of prostitution policy, surveillance and enforcement.

Nature and scale

About 40 percent of the municipalities have one or more sex establishments. In the year 2014 there are 833 licensed sex establishments in the Netherlands. Compared to 2006, the number of licensed sex establishments has decreased considerably, particularly regarding the sex clubs/private houses and window prostitution. At the same time, other forms of prostitution, such as escorts and home-based prostitution, seem to increase. Municipalities estimate that about two-thirds of the prostitutes work in licensed prostitution sectors and the rest of them work in the unlicensed and/or illegal sectors. There is an overlap between the estimated number of illegal and unlicensed sex establishments, as some municipalities considered these two terms as identical. Estimations should be interpreted with necessary caution, since a major part of the prostitution industry is hidden for the local authorities. Although municipalities have a good idea of the number of licensed sex establishments, they lack good insight into the unlicensed/illegal part of the prostitution industry. An explanation for this is that municipalities strongly depend on the police for information, since the police look for advertisements on the internet and perform administrative inspections in the unlicensed/illegal part of the prostitution. The police are not authorized to perform administrative inspections in about half of the municipalities. Furthermore, the prostitution industry is dynamic and difficult to access, especially the unlicensed/illegal forms. This requires time and resources and some municipalities are not willing or are not able to invest.

Prostitution policy

About three-quarters of the municipalities have developed a prostitution policy. The remaining municipalities did not develop a policy since, to their knowledge, prostitution does not, or rarely, occur. The policy usually contains a licensing system and an establishment policy, which are recorded in the local ordinance (Dutch: APV). The majority of the municipalities have established regulations concerning the responsibilities of the businesses, the establishment policy and, to a lesser degree, the health of the prostitutes. With regard to the number of allowed sex establishments, two-thirds of the municipalities have a maximum policy and/or a spatial planning policy (43%). 24 percent of the municipalities have an (actual) zero policy. Almost two-thirds of the municipalities have less sex establishments than maximum tolerated.

Many municipalities have prohibited street prostitution and window prostitution. A major part of the municipalities has (as yet) no policy for escort and home-based prostitution, 33 and 45 percent respectively. Home-based prostitution forms a significant part of the total prostitution industry, which could become increasingly important as the supply of traditional forms of prostitution decreases. Therefore, and because of the assumed displacement effects, a uniform policy is considered highly desirable. To what extent the Wrp bill will regulate this, remains uncertain, also considering the municipal autonomy and room for interpretation regarding commercial home-based prostitution. The implementation of the Wrp bill will require the necessary investments from small(er) municipalities, which must be weighed against other municipal duties and responsibilities.

The proposed age for prostitutes from 18 to 21 results in a ban on prostitutes working under the age of 21 once the Wrp bill is introduced. A transitional regulation is therefore desirable for this group of prostitutes. Another point requiring attention is the extra responsibilities of business owners with regard to the prostitutes. This raises the question which authority will check if the obligations have been complied with (objectively informing the prostitute) and by what means this will be accomplished. With the amending bill, the registration requirement has been cancelled in the Wrp bill. Nevertheless, on the local level, forms of registration are implemented. Further measurements must provide insight into the potential consequences in terms of displacement effects and a larger illegal network.

Surveillance and enforcement

Besides the police, several authorities in the municipalities are (in)directly involved in the surveillance of the prostitution industry. There is a dividing line between suppression and care/aid which reflects in the RIEC-consultation (Regional Information and Expertise Centre), of which social work organizations are not part of and case consultations usually have an integral nature (police and other, non-suppressive authorities).

In 2013, 220 licenses (particularly permits to operate the establishment) were applied for, and 175 licenses were granted. 23 licences were suspended and 17 licenses were denied, for example because of planning conflicts and the results of the procedures of the Public Administration (Probity Screening) Act (Dutch: Bibob).
The enforcement in the licensed sector is conducted by means of regular inspections, usually at regular intervals in a year. Not many abuses come up from that kind of inspections. From the point of view of three-quarters of the municipalities, the business owners therefore comply with the regulations fairly well up to well. A slight ten percent describes the compliance with the regulations by business owners as moderately, down to poorly. The rest (17%) does not know or does not have an

opinion. An important factor in the compliance behaviour of business owners is the high intensity of surveillance and enforcement.

Inspections in the illegal/unlicensed sector are the task of particularly the police, who must be authorized for that kind of surveillances. A potential complicated fact is that in about half of the municipalities the police are not authorized to perform administrative inspections. These inspections are very labour-intensive. Primary goal of these inspections is to determine how many minors are involved in the prostitution and to what extent forced prostitution occurs. Practice shows that it mainly concerns inspections of owning a licence for home-based prostitution.

In the period 2010-2013 the number of drawn-up administrative reports increased from 83 to 233. These involve often illegal/unlicensed home-based prostitution. In nearly all cases the police are the inspecting authority. In addition, the Dutch Tax and Customs Administration, the building and housing inspection department, fire brigade, the municipality, community health services (Dutch: GGD) and welfare organization can be involved. Nearly three-quarters of the municipalities state that the reports contain sufficient indications for taking (administrative) measures. About two-thirds of the municipalities always/frequently take measures in response to a report. As of 2010, 306 sanctions have been imposed, of which the majority concerns the illegal sectors (particularly the home-based prostitution which is illegal without a licence in most municipalities).

This research reveals some difficulties concerning surveillance and enforcement of the prostitution industry. The National Police (NP) are considering to focus more on its core tasks in the near future. It is uncertain if the administrative inspections will (still) be included in these tasks. Municipalities should fill this potential gap. The question arises if municipalities have sufficient capacity and/or expertise to arrange this. The police should focus (more) on the inspections concerning illegality and human trafficking. With regard to the tackling of illegal prostitution, the efficiency and effectiveness of the administrative inspections and reports can be considered problematic. Those cases where measures are taken, concern usually a caution directed at the illegally working prostitute. Currently, facilitators remain (practically) out of sight in the enforcement practice. Prostitutes who have been cautioned can continue their illegal activities in another municipality, and without consequences, since the sanction (caution) is not transferable between municipalities at the moment. When a penal sum is imposed, its collecting often causes problems with foreign prostitutes who are not registered in the Netherlands. Nevertheless, the majority of the municipalities (87%) state that the administrative possibilities are adequate in practice.

Indicators and data sources

Considering the future measurement of the impact of the Wrp bill, it is desirable that municipalities get an indication of the scale and nature of the illegal and unlicensed prostitution in their area. Whereas municipalities have good insight into the licenced prostitution sectors, and a specific and maintainable policy can be conducted, this does not apply to the illegal and unlicensed prostitution, which seems to increase in terms of scale (at the expense of the traditional forms of prostitution). The measurements must be repeated periodically in order to identify displacement effects. As for the indicators of the policy, the regulation of the home-based prostitution and the care for prostitutes is important, considering the goals of the Wrp bill. In the field of surveillance and enforcement is, among others, the division in roles between police and municipality an indicator that must be taken into account in follow-up measurements.

The same applies to the effectiveness and efficiency of administrative action in the form of administrative reports and imposed sanctions.

1 Inleiding

In het jaar 2000 is het bordeelverbod opgeheven. Hiermee is de voorheen gedoogde exploitatie van vrijwillige prostitutie gelegaliseerd en hebben gemeenten de bevoegdheid gekregen om met een vergunningenbeleid de prostitutiebranche te reguleren c.q. een eigen beleid te voeren (Van Egmond & Hulshof, 2012). Prostitutie is, kort gezegd, te definiëren als het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling. Binnen de algemene categorie van seksinrichtingen kan onderscheid worden gemaakt tussen seksbedrijven en prostitutiebedrijven. Het onderscheid tussen prostitutiebedrijf en seksbedrijf wordt bepaald door de betrokkenheid van de klant. In een prostitutiebedrijf speelt de klant een min of meer actieve rol, terwijl de rol van de klant in een seksbedrijf tot die van toeschouwer beperkt blijft (bijvoorbeeld sekstheater). Prostitutiebedrijven worden vervolgens verdeeld in locatiegebonden en niet locatiegebonden bedrijven.

De raamprostitutie, escortbureaus, privéhuizen en clubs zijn min of meer gangbare en erkende bedrijfsvormen[1] binnen de prostitutiebranche. De opheffing van het bordeelverbod heeft ten dele geleid tot een onderscheid tussen legale bedrijven die aan de gestelde eisen voldoen en de illegale prostitutie (zie onder andere Daalder, 2007; Flight et al., 2006; Van Wijk et al., 2010). Binnen de illegale prostitutie zijn ten eerste bedrijven actief die vergunningsplichtige vormen van prostitutie aanbieden, maar zich aan deze vergunningsplicht onttrekken. Het gaat dan met name om bedrijven die min of meer gangbare vormen van prostitutie aanbieden (bv. illegale escortbureaus). Ten tweede bieden bedrijven waarvan de seksbranche (formeel) niet het primaire bestaansrecht vormt, illegaal gelegenheid tot prostitutie. Te denken valt dan aan prostitutie in horecagelegenheden en Thaise en Chinese niet-erotische massagesalons (o.a. Bottenberg & Janssen, 2012). Ten derde kan het gaan om illegale prostitutie op bepaalde locaties, zoals in parken, op straat en op parkeerplaatsen en prostituees die zonder geldige vergunning werken (o.a. Van Wijk et al., 2010).

Toezicht en handhaving zijn inspanningen die ervoor moeten zorgen dat de gestelde regels (beter) worden nageleefd (Willemsen, 2010). Onder toezicht wordt verstaan *"het verzamelen van informatie over de vraag of organisaties, beleid en voorzieningen aan de gestelde eisen voldoen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren"*. Handhaving kan in ruime zin worden gedefinieerd als "elke handeling gericht op het bevorderen van de naleving van rechtsregels of het beëindigen van overtreding daarvan" (Commissie Holtslag, 1998).

Vanuit toezichts- en handhavingsperspectief zijn twee dimensies relevant waar het bedrijfsmatig gelegenheid bieden tot prostitutie betreft. Ten eerste is dit het al dan niet gelden van een vergunningsplicht. Bedrijven die prostitutie aanbieden waarvoor een dergelijke plicht geldt, zijn illegaal actief in de prostitutiebranche wanneer zij niet aan deze plicht voldoen. Dit geldt tevens voor bedrijven waarvan activiteiten binnen de seksbranche (formeel) niet het primaire bestaansrecht vormen. Hierbij is van belang dat onvergunde prostitutie momenteel nog niet per definitie gelijkstaat aan illegale prostitutie. Zo is het in sommige gemeenten bijvoorbeeld toegestaan om (niet-bedrijfsmatige) thuisprostitutie aan te bieden, zonder dat daarvoor een vergunning vereist is. De eventuele invoering van de Wet regulering prostitutie en bestrijden misstanden seksbranche (Wrp) verandert dit naar verwachting niet, omdat er ruimte voor eigen gemeentelijk beleid blijft. Ten tweede kan een onderscheid worden gemaakt tussen locatiegebonden en niet-locatiegebonden prostitutie (o.a. Van Wijk et al., 2010).

Clubs, privéhuizen en raamprostitutie zijn locatiegebonden vormen van prostitutie en vergunningsplichtig. Voor een andere vorm van locatiegebonden prostitutie, namelijk thuisprostitutie, geldt zoals gezegd in bepaalde gemeenten wel en in andere gemeenten (nog) geen vergunningsplicht. Voor toezichthoudende en handhavende instanties is de zichtbaarheid van locatiegebonden prostitutievormen groot. Escortbureaus, die over het algemeen ook vergunningsplichtig zijn, vormen daarop een uitzondering vanwege hun niet-locatiegebonden karakter. In het verleden is geconstateerd dat met name de escortsector de keuze had zich te vestigen in gemeenten waar geen vergunning vereist was (Daalder, 2007). Escortbedrijven kunnen vanwege het niet-locatiegebonden karakter van deze prostitutievorm hun diensten breder aanbieden. Een escortbureau dat zich in de gemeente Zaandam vestigt, kan bijvoorbeeld zonder problemen aan de vraag uit Amsterdam voldoen of zich zelfs exclusief op deze markt richten. Hoewel illegale prostitutie in bijvoorbeeld horecagelegenheden, hotels, massagesalons en parken doorgaans ook locatiegebonden is, lijkt de zichtbaarheid daarvan voor toezichthoudende en handhavende partijen niettemin beperkt. Dit blijkt uit meerdere wetenschappelijke onderzoeken waarin is getracht de aard en omvang van de legale en illegale prostitutiebranche in beeld te brengen (zie onder andere Biesma, Van der Stoep, Naayer & Bieleman,

2006; Bottenberg & Janssen, 2012; Flight et al., 2006; Wagenaar, Altink & Amesberger, 2013; Van Wijk et al., 2010).

Omdat het prostitutiebeleid aan de lokale autoriteiten is overgelaten, is de kans op een uiteenlopend prostitutiebeleid groot. Iedere gemeente kan immers haar eigen voorwaarden stellen en op die wijze een eigen beleid voeren met betrekking tot het soort prostitutie en het aantal seksinrichtingen dat wordt toegelaten, inrichtings- en vestigingsvereisten en exploitatievoorwaarden. De kans op een waterbedeffect wordt hierdoor vergroot.[2]

Om beleidsverschillen tegen te gaan, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) getracht enige uniformering in het prostitutiebeleid aan te brengen door in 2000 een model-APV op te stellen. Daarnaast is door de centrale overheid een aantal kaders gegeven waarbinnen het lokale prostitutiebeleid zich dient te ontwikkelen. Zo heeft de toenmalige minister van Justitie te kennen gegeven dat artikel 151a Gemeentewet geen voorziening bevat die het gemeenten toestaat exploitatie van prostitutie binnen hun grenzen te verbieden.[3] Het voeren van een zogenaamd nulbeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven is dan ook niet de bedoeling en is in strijd met de opheffing van het bordeelverbod in 2000. Door een streng ruimtelijkeordeningsbeleid kan een gemeente feitelijk wel een nulbeleid voeren.[4]

Evaluatieonderzoeken

Om na te gaan of de beoogde doelen van de opheffing van het bordeelverbod daadwerkelijk zijn bereikt, zijn diverse evaluatieonderzoeken uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).[5]

In 2001 heeft SGBO, het onderzoeksbureau van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, een evaluatieonderzoek naar het opgeheven bordeelverbod uitgevoerd (Smallenbroek & Smits, 2001). Tijdens deze eerste evaluatie blijkt dat een groot aantal gemeenten nog niet klaar is voor het verlenen van vergunningen. Daarnaast komt naar voren dat een aantal gemeenten een vorm van nulbeleid hanteert, ofwel ten aanzien van een bepaalde vorm van prostitutie (vaak raamprostitutie) ofwel voor alle vormen van prostitutie. Ook worden constructies gehanteerd waardoor formeel geen, maar feitelijk wel, een nulbeleid wordt gevoerd. In die gevallen worden bijvoorbeeld zodanige vestigingseisen gesteld dat daar in de praktijk niet aan valt te voldoen of worden in regioverband afspraken gemaakt over aantallen toe te laten seksinrichtingen. Tot slot blijkt uit het onderzoek dat 94 procent van de gemeenten de modelverordening geheel dan wel min of meer ongewijzigd heeft overgenomen in de lokale APV en de overige zes procent enkele bepalingen uit de model-APV heeft overgenomen (Smallenbroek & Smits, 2001).

De toenmalige minister van Justitie heeft – na het eerste evaluatieonderzoek – aan de Tweede Kamer toegezegd dat hij enkele jaren na de inwerkingtreding van de wet opnieuw een evaluatieonderzoek zal laten uitvoeren.

Dit evaluatieonderzoek is in 2006 uitgevoerd en onder leiding van het WODC verdeeld in drie deelonderzoeken die door verschillende onderzoeksbureaus zijn uitgevoerd (Daalder, 2007). De deelonderzoeken zijn opgedeeld in de onderwerpen 1) gemeentelijk beleid, handhaving en toezicht, 2) illegale en onvrijwillige prostitutie en 3) de sociale positie van prostituees.

In een brief aan de Eerste Kamer geeft de minister van Veiligheid en Justitie een samenvatting van de grootste problemen in de prostitutiebranche die blijken uit de evaluatieonderzoeken die zijn uitgevoerd in 2001 en 2007. Dit zijn: *"onvrijwillige prostitutie en uitbuiting, slechte sociale positie van de prostituee en prostitutie door minderjarigen en illegale migranten (buiten de vergunde sector)"*.[6] De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de gemeentelijke verschillen in het prostitutie- en vergunningenbeleid en het gebrek aan zicht op de onvergunde sector, de escortsector en de thuiswerksector.

Wetsvoorstel Wrp

In november 2009 is het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ingediend met als doel de prostitutiebranche nader te reguleren en misstanden in de branche beter aan te pakken. In maart 2011 is de wet aangenomen door de Tweede Kamer. De belangrijkste punten uit het wetsvoorstel worden hier kort besproken. Allereerst richt het wetsvoorstel zich op het verkleinen van lokale en regionale verschillen. Er komt een landelijk, uniform vergunningenstelsel, zodat verschillen in beleid tussen gemeenten worden geminimaliseerd. Hierdoor zou het waterbedeffect worden tegengegaan. Alle seksinrichtingen, waaronder iedere bedrijfsmatige vorm van prostitutie (inclusief escort) worden vergunningsplichtig. De vergunningen worden verstrekt door gemeenten. De minimale vereisten aan deze vergunningen worden met de Wrp landelijk vastgelegd. Wel blijft er ruimte voor gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld inzake thuisprostitutie, openingstijden en een eventueel te voeren nulbeleid.[7] Ten tweede bevat het wetsvoorstel een landelijke registratieplicht voor prostituees met een daarbij horende vergewisplicht voor de klant. Bezoekers van prostituees zouden zich ervan moeten vergewissen dat ze met een geregistreerde prostituee van doen hebben. De registratieplicht moet leiden tot meer zicht op de branche en een betere positie van de prostituee. Daarbij is voorzien in een contactmoment met de prostituees om hen te informeren over hun rechten en hen te registreren. Zonder een landelijke registratieplicht is er geen sluitend systeem van zicht en controle op alle vormen van prostitutie, waardoor misstanden zich gemakkelijker blijven voordoen. De Eerste Kamer had bezwaren tegen de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht van de klant.

Ten derde is het voorstel om de minimumleeftijd van prostituees te verhogen van 18 jaar naar 21 jaar.

Door aanvaarding van de motie-Strik c.s. (Kamerstuk 32 211, nr. L) zullen bij novelle de bepalingen over de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht van de klant uit het wetsvoorstel worden geschrapt. Op 3 maart 2014 is de wijziging van de Wrp (novelle) naar de Tweede Kamer gestuurd. Ondanks dat de wet nog niet definitief is aangenomen, is er al wel een concept-Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) openbaar.[8] In dit concept zijn de volgende onderwerpen geregeld: een landelijk register voor vergunningen voor exploitanten, de plichten van de exploitant en beheerder en de positie van de prostituee.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken. Onderhavig (deel)onderzoek richt zich – naast een indicatie van de aard en omvang – op beleid, toezicht en handhaving in de prostitutiebranche en wat de resultaten hiervan zijn.[9] In de startnotitie zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de (geschatte) omvang van de vergunde en onvergunde prostitutiebranche (naar aard)?
2. Zijn de gemeenten op de hoogte van hoe de prostitutiebranche er in hun gemeente uitziet? Hoe ziet die branche eruit?
3. Wat is het gemeentelijke beleid ten aanzien van prostitutie?
4. Waar zijn het toezicht en de handhaving van de gemeente (en gemeentelijke diensten), politie en inspecties op gericht, hoe is de handhaving vormgegeven en wat is de stand van de handhaving?
5. Wat zijn de resultaten van handhaving/controles?
6. Wat is de stand van de naleving?
7. Wat zijn de knelpunten bij de handhaving en waar liggen de oorzaken voor die knelpunten?
8. Ten behoeve van monitoring: welke indicatoren/gegevensbronnen (al dan niet in combinatie met elkaar) zijn geschikt om jaarlijks te gebruiken?

Eindnoten

1. Zie voor de precieze definitie van deze en andere vormen van prostitutie bijlage 2 (p.75) van het onderzoeksrapport Evaluatie opheffing bordeelverbod (Flight, Hulshof, Van Soomeren & Soorsma, 2006).
2. Het effect van beleid op de mogelijke verplaatsing van prostitutie. Seksinrichtingen kunnen zich bijvoorbeeld verplaatsen naar gemeenten waar het prostitutiebeleid gunstiger is.
3. http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/index?filter=Stappenplan&step=2
4. Bij de gemeente Barneveld is dit door de Raad van State afgekeurd. De gemeente vond dat de vestiging van seksinrichtingen leidt tot een aantasting van de sociaal-maatschappelijke structuur en daarnaast indruist

tegen de overheersende ethische opvattingen van de bevolking. De Raad van State oordeelde echter dat een dergelijke morele afweging niet mag worden gemaakt. De uitspraak is te vinden op rechtspraak.nl (kenmerk ECLI:NL:RVS:2002:AE2838).

5. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door Smallenbroek en Smits (2001) en Daalder (2007). Het onderzoek van Daalder (2007) bestaat uit drie deelonderzoeken die zijn uitgevoerd door: Flight et al. (2006); Dekker, Tap, Homburg (2006); Biesma et al. (2006).
6. Brief aan Eerste Kamer, 19 april 2013, kenmerk: 378965
7. Zie Kamerstukken 32 211, behandeling door de Eerste Kamer op 30 oktober 2012.
8. Zie bijlage 1 bij de brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 6 december 2013, inzake mensenhandel, nr. 2013D49507. Zie: http://tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=-2013D49507&did=2013D49507
9. De andere twee deelonderzoeken gaan over de sociale positie van prostituees en over illegale prostitutie.

2 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is met gebruikmaking van diverse informatiebronnen uitgevoerd. Er is deskresearch gepleegd met de nadruk op het identificeren van relevante literatuur over aard en omvang van de prostitutie, beleid, toezicht en handhaving (2.1). Voorts is onder alle Nederlandse gemeenten een online enquête uitgezet (2.2). Aan de gemeenten is gevraagd om aanvullende documentatie op te sturen over hun beleid (2.3). In de tien politie-eenheden zijn in totaal 100 bestuurlijke rapportages opgevraagd voor nadere analyse (2.4) en in acht steden zijn verdiepende casestudies uitgevoerd (2.5). Tot slot zijn interviews gehouden met deskundigen (2.6). Aan het eind van dit hoofdstuk (2.7) wordt ingegaan op de wijze waarop de resultaten worden beschreven.

2.1 Deskresearch

Er is een korte literatuurverkenning uitgevoerd ter nadere oriëntatie op de thema's aard en omvang van de prostitutie, beleid, toezicht en handhaving in relatie tot de prostitutiebranche. Daartoe zijn de onderzoeken die in de periode 2007 tot en met 2013 zijn gepubliceerd en binnen het dossier 'prostitutie' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) zijn opgenomen, bekeken. Om zo volledig mogelijk te zijn, zijn vervolgens alle referenties waarnaar de gevonden publicaties verwijzen, geïnventariseerd (sneeuwballen). Het sneeuwballen heeft geleid tot 47 aanvullende publicaties, waarvan er dertig voor de onderzoekers beschikbaar waren.

2.2 Enquête

In navolging van de evaluatie uit 2006 (Flight et al., 2006) zijn begin 2014 alle gemeenten in Nederland (N=403) benaderd met het verzoek om een online vragenlijst in te vullen.[1] Dat is als volgt gebeurd. Het CCV helpt gemeenten bij het

vormgeven of verbeteren van hun prostitutiebeleid. Het CCV heeft van elke gemeente gegevens van een contactpersoon die als aanspreekpunt fungeert inzake prostitutiebeleid. Alle contactpersonen hebben een persoonlijke e-mail ontvangen van het CCV met een link naar de online vragenlijst.[2] Daarnaast heeft het CCV in zijn nieuwsbrief (N=>3.000) ook melding gemaakt van het onderzoek en opgeroepen om de vragenlijst in te vullen. Verder is het onderzoek aangekondigd op internet (WODC en Beke) en op social media (LinkedIn).

Drie weken na het versturen van de eerste e-mail is een reminder verstuurd. De respons na beide e-mailverzoeken was 61 procent (247/403). De 156 gemeenten die geen enkele reactie hadden gegeven, zijn vervolgens gebeld. Hierdoor is de respons verhoogd naar 78 procent. Nadien is er nog een tweede belronde uitgevoerd, waardoor de uiteindelijke respons – afgerond – op 83 procent komt.[3] In tabel 2.1 is de respons naar gemeentegrootte weergegeven.[4]

Tabel 2.1 – Respons naar gemeentegrootte (vragenlijst)[5]

	n	Respons	%
Kleine gemeenten	288	235	81,6
Middelgrote gemeenten	86	74	86,0
Grote gemeenten[6]	29	27	93,1
Totaal	**403**	**336**	**83,4**

De respons varieert naar de onderscheiden gemeentegrootte; kleine gemeenten hebben weliswaar minder gereageerd dan grote gemeenten, maar de respons is desondanks hoog. De enquête is verstuurd naar contactpersonen binnen de gemeenten. De functies van deze personen kunnen per gemeente wisselen. De belangrijkste worden genoemd in tabel 2.2.

Tabel 2.2 – Functies respondenten

Functie	n	%
Beleidsmedewerker OOV	220	65,7
Beleidsmedewerker Vergunningen	35	10,4
Juridisch adviseur/medewerker	26	7,8
Beleidsmedewerker Toezicht en Handhaving	7	2,1
Anders	48	14
Totaal	**336**	**100**

Van degenen die de vragenlijst namens de gemeenten hebben ingevuld, is ongeveer twee derde als beleidsmedewerker werkzaam bij de afdeling Openbare

Orde en Veiligheid (OOV). De overige respondenten zijn beleidsmedewerker bij Vergunningen, Toezicht en Handhaving of juridisch adviseur. De categorie 'anders' omvat functies als medewerkers Vergunningen en medewerker Bijzondere Wetten.

2.3 Aanvullende documentatie

In de vragenlijst voor de gemeenten is tevens gevraagd om relevante documentatie (beleidsplannen, notities, vergunningsbepalingen et cetera) op te sturen. In totaal hebben 59 gemeenten daaraan gehoor gegeven. Een verdeling van de responderende gemeenten naar gemeentegrootte staat vermeld in tabel 2.3.

Tabel 2.3 – Respons gemeenten aanvullende documentatie

	n	Respons	%
Kleine gemeenten	288	32	11,1
Middelgrote gemeenten	86	17	19,8
Grote gemeenten[7]	29	10	34,5
Totaal	**403**	**59**	**14,6**

Naar verhouding hebben vooral de grote gemeenten aanvullende documentatie opgestuurd. De respons is echter te laag om hieraan harde conclusies te verbinden. De resultaten worden om die reden in het betreffende hoofdstuk slechts ter nadere illustratie gepresenteerd. De inhoud van de opgestuurde documentatie is nader geanalyseerd, waarbij enerzijds de nadruk ligt op gegevens over aard en omvang van de prostitutie in de betreffende gemeenten en anderzijds op de inhoud van het (vergunningen)beleid.[8] Zowel de aard van de aanvullende documentatie (van APV tot handhavingsarrangementen) als de omvang (enkele A4'tjes tot verschillende rapporten/notities per gemeente) varieert.

2.4 Bestuurlijke rapportages

De politie kan aan het openbaar bestuur en andere betrokken instanties via bestuurlijke rapportages aanbevelingen doen om concreet geconstateerde knelpunten of misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. Doorgaans worden bestuurlijke rapportages opgesteld naar aanleiding van een controle.[9] Via de Nationale Politie is aan de korpsexperts in de tien politie-eenheden gevraagd om de tien recentste bestuurlijke rapportages ter beschikking te stellen aan de onderzoekers voor nadere analyse. In totaal zijn er 100 bestuurlijke rapportages toegestuurd en die zijn vervolgens geanalyseerd. De 100 bestuurlijke rapportages zijn opgemaakt in 48 verschillende gemeenten.

In bepaalde gemeenten zijn derhalve meerdere rapportages opgemaakt (bijvoorbeeld Amsterdam en Leeuwarden). Driekwart van de bestuurlijke rapportages is in 2013 opgemaakt. De overige in 2014, uitgezonderd twee bestuurlijke rapportages uit 2012. Alle controles worden in de (na)middag en begin van de avond gehouden. De analyse van de bestuurlijke rapportages zijn toegevoegd ter illustratie van de praktijk. In het bijzonder is in de rapportages gekeken naar de volgende onderwerpen:

- aanleiding rapportage c.q. aangetroffen misstand/overtreding
- typen prostitutie
- aan-/afwezigheid vergunning
- prostituees (aantal, leeftijd, geslacht en nationaliteit)
- signalen mensenhandel
- aanbevolen maatregelen voor bestuur

De omvang van de bestuurlijke rapportages wisselde, afhankelijk van de bijlagen die erbij waren gevoegd (bijvoorbeeld advertenties van internetsites). Over het algemeen waren de rapportages 1 à 2 pagina's A4 qua omvang.

2.5 Casestudies

Bij wijze van kwalitatieve verdieping van de informatie uit voorgaande bronnen zijn acht gemeenten geselecteerd en benaderd met het verzoek om medewerking aan een verdiepingsonderzoek. Het doel van het verdiepingsonderzoek is primair het inzichtelijk maken hoe gemeenten in de praktijk omgaan met het fenomeen prostitutie, in het bijzonder het beleid daaromtrent, en het toezicht en de handhaving.

De steden zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria. Als eerste is rekening gehouden met de aard van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Er moet per gemeente sprake zijn van enigerlei vorm van prostitutiebeleid. De gemeenten die geen prostitutiebeleid hebben, zijn buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor de gemeenten die geen vergunde prostitutie(bedrijven) in hun gemeenten hebben. Vervolgens is een onderscheid gemaakt tussen vier soorten beleid die in de vragenlijsten naar voren komen: maximumbeleid, ruimtelijke ordening, een combinatie van maximumbeleid en ruimtelijke ordening en nulbeleid/uitsterfbeleid. Bij de selectie is zoveel mogelijk rekening gehouden met de samenwerking tussen instanties wat betreft handhaving en toezicht. Vervolgens is een verdeling gemaakt naar bevolkingsaantallen (gemeentegrootte)[10], rekening houdend met een landelijke spreiding.[11] Dit levert het volgende overzicht op.

Tabel 2.4 – Overzicht van de acht geselecteerde gemeenten

	Klein	**Middel**	**Groot**	**n**
Maximumbeleid	Beemster	Deventer	Leeuwarden	3
Maximumbeleid plus ruimtelijke ordening		Alkmaar	Enschede	2
Ruimtelijke ordening		Sittard/Geleen	Rotterdam	2
Nulbeleid/uitsterfbeleid			Ede	1
Totaal				**8**

De wijze waarop de casestudies zijn uitgevoerd, komt in grote lijnen neer op het volgende. In de steden is contact gezocht met de politie- en/of gemeentefunctionarissen die de prostitutiebranche in hun gebied in portefeuille hebben. Via deze contactpersonen zijn ook andere instanties en sleutelinformanten (welzijnswerk, GGD, ondernemers etc.) benaderd en verzocht om aan het onderzoek mee te werken. Per stad is met verschillende sleutelinformanten een (groeps-)interview gehouden volgens een interviewprotocol.[12] In drie gemeenten is ook gebruikgemaakt van de gelegenheid om een dienst mee te lopen met een controle- en handhavingsteam. Op basis van alle verzamelde informatie is er per stad een casusbeschrijving gemaakt die – in verband met eventuele feitelijke onjuistheden – ter controle aan de instanties is voorgelegd.[13] Vanwege de grote mate van overlap wat betreft beleid, toezicht en handhaving tussen Alkmaar en Beemster zijn beide steden in één casusbeschrijving opgenomen. De afzonderlijke casus zijn geheel opgenomen in de bijlage.[14]

2.6 Individuele interviews

Tot slot zijn met veertien deskundigen aanvullende interviews gehouden.[15] Deze respondenten zijn benaderd vanwege hun kennis en expertise vanuit een landelijk kader. In de interviews is enerzijds ingegaan op de bestaande situatie in de prostitutiebranche wat betreft beleid, toezicht en handhaving. Anderzijds is met de respondenten gesproken over de Wrp en de implicaties daarvan voor de instanties die betrokken zijn bij toezicht en handhaving. De interviews zijn gehouden aan de hand van een topiclijst.[16]

2.7 Wijze van rapporteren

Ten behoeve van dit onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden toegepast. Per onderwerp (aard/omvang, beleid, toezicht en handhaving) zijn daardoor verschillende informatiebronnen over dezelfde onderwerpen beschikbaar. De informatie uit die verschillende bronnen wordt per onderwerp beschreven en in verband met

elkaar gebracht (triangulatie). De hoofdonderwerpen komen in afzonderlijke hoofdstukken aan de orde, waarbij de systematiek (volgorde van beschrijven) als volgt is:

1. literatuur
2. enquête
3. bestuurlijke rapportages
4. documentatie
5. casestudies
6. individuele interviews[17]

Eindnoten

1. Zie bijlage 1 voor de vragenlijst. Hierbij is aansluiting gezocht bij de gestelde vragen uit de enquête in 2006, zodat vergelijkingen mogelijk zijn.
2. Zie bijlage 2 voor de betreffende e-mail aan de contactpersonen.
3. Dit percentage is vergelijkbaar met de respons uit het evaluatieonderzoek uit 2006 (84%).
4. De respons op de survey van gemeenten is met 83 procent hoog. Omdat zestien gemeenten deze survey niet hebben ingevuld, maar in het recente verleden wel te maken hebben gehad met prostitutie, is een internetsearch uitgevoerd. Doel van de internetsearch was om te bekijken in welke mate prostitutie nog steeds plaatsvindt in deze zestien gemeenten. Op internet is in combinatie met de naam van de betreffende gemeenten met de volgende zoektermen gezocht: 'seks', 'prostitutie', 'privéhuis', 'escort', 'erotische massage', 'thuisontvangst', 'sauna' en 'tippelzone'. De internetsearch heeft vrijwel geen recente officiële gemeentelijke documentatie opgeleverd ten aanzien van het onderwerp prostitutie waaruit kan worden afgeleid hoeveel vergunde seksinrichtingen een gemeente (nog) kent. Derhalve is vrijwel uitsluitend bekeken in welke mate seksinrichtingen op dit moment nog actief adverteren en/of actief zijn. Het betreft derhalve actuele informatie die echter niet op betrouwbaarheid is getoetst. De resultaten moeten dan ook met dit oog bekeken worden en gelden als indicatief. De informatie van de zestien gemeenten is verwerkt in tabel 3.1.
5. Groot is > 100.000 inwoners, middelgroot 40.000-100.000 inwoners en klein tot 40.000 inwoners. Bij de respons zitten ook de vragenlijsten die de respondenten deels hebben ingevuld. Om die reden kunnen aantallen/percentages per vraag variëren.
6. Hierbij zijn ook de G4-steden inbegrepen.
7. Zie eindnoot 6.
8. Zie bijlage 3 voor de onderwerpen.
9. Er zijn twee vormen van bestuurlijke rapportages: 1) Een bestuurlijk dossier in de vorm van een rapportage naar aanleiding van een strafzaak of criminaliteitsfenomeen en 2) Een verslag van een bestuurlijke controle als basis voor een bestuurlijke maatregel vanwege concrete indicaties.
10. Groot is > 100.000 inwoners, middelgroot 40.000-100.000 inwoners en klein tot 40.000 inwoners.
11. Een beperking in de keuze was dat er geen overlap mocht zijn met de casusstudies die in de andere deelonderzoeken zijn geselecteerd.
12. In het protocol – zie bijlage 4 – is rekening gehouden met drie categorieën respondenten: beleidsmedewerkers, toezichthouders/handhavers en ondernemers.
13. Zie bijlage 5 voor een overzicht van de respondenten naar stad.
14. In bijlage 6 staan de casusbeschrijvingen.
15. Zie bijlage 7 voor een overzicht van de respondenten. Dank aan mevr. R. Postuma voor haar suggesties bij de indicatoren voor monitoring.

16. Zie bijlage 8 voor de algemene topiclijst. In de gesprekken met de deskundigen zijn de onderwerpen nader toegespitst op de inhoudelijke thematiek van de betreffende respondent/instantie.
17. Voor zover de bron informatie verschaft over het betreffende onderwerp. Ter illustratie: in de analyse van de bestuurlijke rapportages zijn geen vragen gesteld over het gemeentelijke beleid en die komen in dat betreffende hoofdstuk dus ook niet aan de orde.

3 Aard en omvang prostitutiebranche

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aard en omvang van de prostitutiebranche en de ontwikkelingen daarin, zoals deze blijken uit de geraadpleegde bronnen. Een voorbehoud is hier op zijn plaats, namelijk dat het lastig is om betrouwbare uitspraken te doen over de omvang van de branche. Deels hangt dit samen met het feit dat een deel van de prostitutiebranche illegaal opereert en zich aan het zicht van de instanties onttrekt. Deels spelen ook methodologische kwesties een rol in het moeilijk zicht krijgen op de omvang van de branche.[1] De gegevens over de aard en omvang die in dit hoofdstuk aan de orde zijn, zijn als indicatief te beschouwen. De nadruk in dit hoofdstuk ligt op de legale prostitutie. In het deelonderzoek van onderzoeksbureau Intraval wordt gedetailleerder ingegaan op de aard en omvang van de illegale prostitutie. Achtereenvolgens worden de resultaten beschreven uit: literatuur (3.1), enquête gemeenten (3.2), bestuurlijke rapportages (3.3), aanvullende documentatie van de gemeenten (3.4), casestudies (3.5) en interviews met de deskundigen (3.6).

3.1 Literatuur

In diverse grote gemeenten is de afgelopen jaren wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van de prostitutiebranche, zowel waar het gaat om het aantal actieve prostituees als het aantal bedrijven dat prostitutie aanbiedt. Te denken valt daarbij aan onderzoek in Almere, Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam (zie onder andere Goderie & Boutellier, 2006; Oude Breuil & Siegel, 2011; Wagenaar et al., 2013; Van Wijk et al., 2010). Deze en andere onderzoeken laten zien dat een onderbouwde schatting van de omvang van prostitutie door verschillende zaken een lastige aangelegenheid is. Ten eerste is dit het toenemende belang van het internet als een rekruteringsplatform voor klanten. Prostituees adverteren op verschillende sites, waar zij zich soms ook nog onder verschillende namen aanbieden. Ook vindt rekrutering van klanten plaats via chat- en dating-

sites, buiten het zicht van handhavende en toezichthoudende instanties. Ten tweede speelt mee dat illegale prostitutie veelal onder de radar c.q. grotendeels onzichtbaar blijft voor overheidsinstanties. Daarmee lijkt het enkel mogelijk om op basis van intensief (veld)onderzoek onderbouwde, maar desalniettemin voorzichtige, schattingen te maken over de omvang van illegale prostitutie (zie bijvoorbeeld Bottenberg & Janssen, 2012; Goderie & Boutellier, 2006; Van Wijk et al., 2010).

Uit onderzoeken in Almere, Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Groningen, Nijmegen en Utrecht blijkt dat raamprostitutie in vrijwel alle genoemde gemeenten voorkomt; bovendien lijkt deze sector cijfermatig het meest omvangrijk te zijn in vergelijking met andere vergunde c.q. legale prostitutievormen. Zo leidt een registratieplicht in Utrecht tot een geschat aantal van 579 prostituees binnen de raamprostitutie, terwijl voor de straatprostitutie maximaal 150 vergunningen beschikbaar zijn (Gemeente Utrecht, 2011, 2012) en naar schatting 50 vrouwen zijn in deze gemeente in de thuisprostitutie actief (Mein, Verwijs, Drost & Goderie, 2011). In andere gemeenten, zoals Amsterdam, Den Haag en Groningen, bestaat een soortgelijk beeld; landelijk onderzoek bevestigt dat vooral de raamprostitutie zichtbaar is (Flight et al., 2006). Per dag waren destijds in de genoemde gemeenten – Amsterdam uitgezonderd – tussen de vijftien en vijftig straatprostituees actief. In Amsterdam zijn naar schatting tussen de zeven en 45 straatprostituees op jaarbasis actief. Straatprostitutie is daarmee een relatief weinig voorkomend fenomeen. Andere vormen van (il)legale prostitutie lijken zich binnen enkele gemeenten te concentreren. Zo kent Amsterdam relatief veel escortbureaus, escorts en massagesalons waar prostitutie mogelijk is (Eysink, Smeets et al., 2007; Van Wijk et al., 2010) en komen massagesalons in Rotterdam ten opzichte van andere gemeenten relatief vaak voor (RIEC Rotterdam, 2011). Hoe groot de onvergunde en illegale sector is, is veelal onbekend bij toezichthoudende en/of handhavende instanties (zie bijvoorbeeld Evaluatie Prostitutiebeleid Deventer, 2007). Cijfers over niet-bedrijfsmatige thuisprostitutie illustreren dit gegeven. Ten eerste zijn slechts in drie van de negen gemeenten cijfers over het aantal actieve thuisprostituees voorhanden. Ten tweede lopen schattingen over het aantal uiteen. In Almere en Utrecht bedraagt het aantal actieve thuisprostituees respectievelijk 50 en 120, terwijl in Amsterdam op jaarbasis naar schatting 2.000 thuisprostituees actief zijn (Mein et al., 2011; Oude Breuil & Siegel, 2011; Van Wijk et al., 2010).

Met name vrouwen, maar ook mannen en in mindere mate travestieten en transseksuelen (m/v), zijn werkzaam in de prostitutiebranche. De prostitutiebranche is geen homogene bedrijfstak. De variëteit van de groepen prostituees maakt dat elk brancheonderdeel verschilt waar het leeftijd en herkomst betreft en algemene uitspraken daarover niet mogelijk zijn (Van Wijk et al., 2010). In algemene zin lijken binnen de raamprostitutie en escortsector met name overwegend jonge (t/m 26 jaar) Zuid-Amerikaanse en Oost-Europese vrouwen actief te zijn, hoewel

in de escortsector ook wel Nederlandse vrouwen werken. In de thuisprostitutie, in clubs en in privéhuizen lijken vaker autochtone vrouwen met een gemiddeld iets hogere leeftijd (vanaf circa 30 jaar) te werken. De straatprostitutie laat, net als de onvergunde sector, zowel qua leeftijd als herkomst van de prostituees een wisselend beeld zien (zie onder andere Mein et al., 2011; Tromp, Biesma & Bieleman, 2009; Van Wijk et al., 2010).

In het eerder uitgevoerde evaluatieonderzoek van DSP (Flight et al., 2006) is meer in detail ingegaan op de vraag hoe de prostitutiebranche er destijds in de Nederlandse gemeenten uit zag. Bijna alle gemeenten (95%) zeiden precies te weten hoeveel vergunde seksinrichtingen er waren. In totaal waren dit circa 1.270 vergunde seksinrichtingen (o.a. raambordelen, seksclubs en privéhuizen).

Ten opzichte van het jaar 2000 is het aantal vergunde seksinrichtingen in 2006 met zeventien procent afgenomen. Het merendeel van de seksinrichtingen (96%) is gevestigd in de grote steden (> 100.000 inwoners). Een betrouwbare schatting van het aantal onvergunde seksinrichtingen is niet te geven, omdat de helft van de gemeenten dit in 2006 niet weet.

3.2 Enquête

Prostitutiebedrijven en prostitutie

In de enquête voor de Nederlandse gemeenten is een aantal vragen opgenomen over de aard en omvang van de prostitutiebranche in de gemeenten. Als eerste is gevraagd of er in de gemeente prostitutiebedrijven zijn gevestigd. In bijna 40 procent van de responsgemeenten zijn een of meer prostitutiebedrijven gevestigd.[2] Nadere analyses naar gemeentegrootte laten zien dat dit in grotere gemeenten bijna altijd het geval is (96 %), in meer dan de helft (57 %) van de middelgrote gemeenten en in iets meer dan een kwart (27 %) van de kleinere gemeenten.

De gemeenten die aangeven geen prostitutiebedrijven te hebben, kunnen wel te maken hebben met bepaalde vormen van prostitutie. In bijna een kwart van de gemeenten (22%) waarin geen prostitutiebedrijven voorkomen, komen toch bepaalde vormen van prostitutie voor. Naar verhouding gaat het daarbij vaker om de middelgrote gemeenten (41%) tegenover 19 procent van de kleinere gemeenten. In ongeveer de helft van de gemeenten is het volgens de respondenten niet bekend of er prostitutie plaatsvindt.

Vergunde, onvergunde en illegale prostitutie

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen vergunde, onvergunde en illegale vormen van prostitutie (zie begrippenlijst achterin). Het aantal vergunde seksinrichtingen per januari 2014 staat in tabel 3.1.

Tabel 3.1 – Totaal aantal vergunningen per type seksinrichtingen naar aantal gemeenten[3]

Type seksinrichting	Aantal vergunningen	Aantal gemeenten
Raamprostitutie	195	9
Seksclubs/privéhuizen	170	69
Escortbedrijven	125	41
Thuisprostitutie	0	0
Erotische massagesalons	47	25
Straatprostitutie	159	3
Webcamprostitutie	0	0
Seksbioscoop/-theater	77	22
Parenclub	21	16
Overige	39	8
Totaal	**833**	

Er zijn per januari 2014 in totaal 833 vergunningen voor seksinrichtingen. Ten opzichte van 2006 betekent dit een daling van 34 procent, ten opzicht van het jaar 2000 een daling van circa 46 procent. Als het aantal vergunde inrichtingen wordt vergeleken met de resultaten uit het onderzoek uit 2006 blijken de 'traditionele locatiegebonden prostitutievormen' – seksclubs/privéhuizen en raambordelen – (fors) te zijn afgenomen. Daarentegen is het aantal vergunde escortbedrijven, die niet-locatiegebonden zijn, gestegen.

Aan de gemeenten is tevens gevraagd in hoeverre zij een goed beeld hebben van het aantal illegale seksinrichtingen in de gemeente.

Tabel 3.2 – Beeld in de gemeentelijke organisatie over het aantal illegale seksinrichtingen

	n	%
Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om er een schatting van te geven	124	48,2
Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven	22	8,6
Het aantal is min of meer bekend	71	27,6
Het aantal is precies bekend	40	15,6
Totaal	**257**	**100**

NB: aantallen in deze en volgende tabellen kunnen variëren omdat niet alle respondenten alle vragen hebben beantwoord.

Bijna de helft van de gemeenten (48%) weet niet hoeveel illegale bedrijven er in de gemeente zijn gevestigd. Door de rest van de gemeenten kan wel een schatting worden gegeven (9%) of is het aantal min of meer (28%) of precies bekend (16%).
De gemeenten hebben een schatting gemaakt van het aantal illegale seksinrichtingen in hun gemeenten, met in achtname van het gegeven dat de gemeenten het lastig vinden om een goede inschatting te maken.

Tabel 3.3 – Geschatte aantal illegale seksinrichtingen per type en het aantal gemeenten waarin dit type voorkomt

Type seksinrichting	Aantal inrichtingen	Aantal gemeenten
Bedrijfsmatige thuisprostitutie	107	25
Erotische massagesalons	36	10
Escortbedrijven	22	16
Seksclubs/privéhuizen	12	8
Webcamprostitutie	7	3
Parenclub	3	3
Raamprostitutie	0	0
Seksbioscoop/-theater	0	0
Totaal	**187**	**40 (unieke gem.)**

In totaal schatten 40 unieke gemeenten dat er 187 illegale seksinrichtingen zijn. In 25 gemeenten zijn er naar schatting 107 illegale bedrijfsmatige thuisprostitutie actief. Qua aantal illegale seksinrichtingen staan de erotische massagesalons op de tweede en escortbedrijven op de derde plaats. Naast illegale seksinrichtingen kan ook sprake zijn van onvergunde inrichtingen die wel legaal zijn.[4]

Tabel 3.4 – Beeld in de gemeentelijke organisatie over het aantal onvergunde seksinrichtingen

	n	%
Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om er een schatting van te geven	122	48,2
Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven	16	6,3
Het aantal is min of meer bekend	53	20,9
Het aantal is precies bekend	62	24,5
Totaal	**253**	**100**

De helft van de gemeenten (48%) vindt het moeilijk om een schatting te geven van het aantal onvergunde seksinrichtingen. Grofweg de andere helft (45%) kan wel een aantal noemen. Het aantal (geschatte) onvergunde seksinrichtingen staat hierna weergegeven.

Tabel 3.5 – Geschatte aantal onvergunde seksinrichtingen per type en het aantal gemeenten waarin dit type voorkomt

Type seksinrichting	Aantal inrichtingen	Aantal gemeenten
Bedrijfsmatige thuisprostitutie	63	12
Escortbedrijven	13	9
Erotische massagesalons	8	4
Seksclubs/privéhuizen	6	4
Webcamprostitutie	5	1
Parenclub	2	2
Raamprostitutie	0	0
Seksbioscoop/-theater	0	0
Totaal	**97**	**22 unieke gemeenten**

Er zijn volgens 22 unieke gemeenten 97 onvergunde seksinrichtingen. Het merendeel daarvan is te vinden in de thuisprostitutie en een kleiner deel in de escort.

Naast de vraag of de gemeenten kunnen aangeven hoeveel (illegale en onvergunde) seksinrichtingen er zijn, is ook gevraagd in hoeverre zij zicht hebben op de aantallen prostituees.

Tabel 3.6 – Zicht op het aantal prostituees binnen de gemeente

	n	%
Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om er een schatting van te geven	157	62,8
Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven	18	7,2
Het aantal is min of meer bekend	47	18,8
Het aantal is precies bekend	28	11,2
Totaal	**250**	**100**

Ruim 62 procent van de gemeenten stelt dat het aantal prostituees niet bekend is en dat het moeilijk is om een schatting daarvan te maken. Dertig procent van de gemeenten die deze vraag hebben beantwoord, kan wel het aantal prostituees noemen dat op enig moment in het jaar werkzaam is in de gemeente.[5]

Tabel 3.7 – Geschat totaalaantal prostituees per sector en gemeente

Sector	Aantal prostituees	Aantal gemeenten
Vergund	6.832	26
Niet vergund	2.189	16
Niet legaal	1.485	18
Totaal	**Circa 10.500**	**39 unieke gemeenten**[6]

Het totale aantal prostituees wordt door 39 unieke gemeenten geschat op zo'n 10.500, maar de gemeenten geven niet aan hoe zij tot deze schattingen zijn gekomen.

Tot slot is geïnventariseerd welke aanwijzingen gemeenten hebben dat zich bepaalde randverschijnselen, waaronder criminele activiteiten, voordoen rond prostitutie in hun gemeente.

Tabel 3.8 – Aanwijzingen voor randverschijnselen rond prostitutie

	n	%
Geen signalen	133	53,4
Illegale prostituees	58	23,3
Onvergunde escortbedrijven	57	22,9
Onvrijwillige prostitutie/mensenhandel	35	14,1
Economische delicten	26	10,4
Drugshandel	16	6,4
Illegaal tippelen	11	4,4
Openbare ordeverstoringen	11	4,4
Minderjarige prostituees	9	3,6
Mensensmokkel	7	2,8

Meer dan de helft van de gemeenten waarin prostitutie plaatsvindt (54%), heeft geen aanwijzingen dat zich een of meer van de genoemde verschijnselen voordoet. Bijna een kwart van de gemeenten (23 procent) noemt onvergunde escortbedrijven en illegale prostitutie. Overtredingen van de strafwet, zoals mensenhandel, economische delicten en drugshandel, worden in mindere mate genoemd.

3.3 Bestuurlijke rapportages

De politie kan een bestuurlijke rapportage opmaken naar aanleiding van geconstateerde misstanden, zoals signalen van illegale prostitutie en/of mensenhandel. Misstanden kunnen voorkomen in het vergunde deel van de branche (denk aan overtreding van de vergunningsvoorschriften), maar zeker ook in het onvergunde/ illegale deel. De verdeling van de controles naar de verschillende prostitutiesectoren staat vermeld in tabel 3.9.

Tabel 3.9 – Prostitutiesectoren en locaties (N=100)

Sector	N	Sector	N
Thuisprostitutie	61	Bungalow(park)	3
Escort	17	Raambordeel	2
Massagesalon	8	Hotel	2
Seksclub	6	Privéhuis	1
		Totaal	**100**

Het merendeel (n=61) van de bestuurlijke rapportages is opgemaakt over de thuisprostitutie. Beduidend kleiner is het deel van de rapportages over de escort (n=17).[7]

De politie treft tijdens de 100 uitgevoerde controles minimaal 159 prostituees aan. Minimaal, omdat het precieze aantal in sommige rapportages niet is vermeld; er wordt dan gesproken van ‘meerdere aanwezige prostituees’.[8] De nationaliteit van de prostituees zoals door de politie genoteerd, staat in tabel 3.10.

Tabel 3.10 – Nationaliteit prostituees

Nationaliteit	n	Nationaliteit	n
Nederlands	38	Dominicaans	2
Roemeens	17	Braziliaans	3
Bulgaars	8	Surinaams	2
Hongaars	8	Slowaaks	1
Pools	6	Belgisch	1
Russisch	4	Engels	1
Spaans	3	Albanees	1
Thais	3	Marokkaans	1
		Anders	3
		Totaal	**102**

Van een belangrijk deel van de prostituees is de nationaliteit onbekend/niet opgenomen in de rapportage. Ruim een derde (n=38) van de geregistreerde prostituees heeft een Nederlandse nationaliteit. Zeventien prostituees zijn Roemeens, acht prostituees hebben de Bulgaarse nationaliteit en eveneens acht de Hongaarse. De overige nationaliteiten zijn gevarieerd. Voor zover geregistreerd, zijn alle prostituees meerderjarig. De leeftijden lopen uiteen van 19-57 jaar. De gemiddelde leeftijd van de prostituees is 30 jaar (sd 10,5).[9]

Voor zover beschreven in de bestuurlijke rapportages gaat het vrijwel altijd om heteroseksuele dienstverlening. In een enkel geval wordt er trioseks of kinky seks aangeboden. In de advertenties kunnen de aanbieders ook de aard van de seksuele diensten aangeven. Meestal wordt in de bestuurlijke rapportages volstaan met de typering 'diverse seksuele diensten'. In zes rapportages staat expliciet vermeld dat onveilige seks mogelijk is.

3.4 Casestudies

In de casestudies is ook ingegaan op de aard en omvang van de prostitutie in de betreffende gemeenten. Deels levert dat bevestigingen op van de bevindingen uit de enquête, deels een verdieping en inkleuring van de cijfermatige bevindingen.

Vergunde prostitutie

Aan de respondenten in de casusgemeenten is gevraagd in hoeverre zij zicht hebben op de omvang van de prostitutiebranche in hun gemeente. Voor wat betreft het vergunde deel van de prostitutie levert dat voor de respondenten geen probleem op: zij weten het aantal vergunde seksinrichtingen concreet te noemen, uiteraard voor zover er seksinrichtingen in de betreffende gemeente zijn gevestigd. De gemene deler is dat het aantal vergunde seksinrichtingen (met name clubs, maar ook ramen) de afgelopen jaren behoorlijk is afgenomen, grotendeels als gevolg van faillissementen. De respondenten wijten dat aan het feit dat de prostituees belasting moeten betalen (opting-in regeling) in combinatie met de opkomst van het internet en de mogelijkheden om ondergronds (zonder belasting te betalen) de werkzaamheden voort te zetten. Voornamelijk zou het daarbij gaan om thuisprostitutie, escort en hotelprostitutie.

Illegale/onvergunde prostitutie

Vrijwel geen enkele respondent waagt zich aan een schatting van de omvang van het illegale/onvergunde deel van de prostitutie in hun gemeente. Dit is in lijn met de bevindingen uit de enquête die duidelijk maken dat de gemeenten vaak geen zicht hebben op dit deel van de prostitutie. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. In de eerste plaats hebben instanties als gemeente en politie geen (goed) zicht op de

illegale/onvergunde prostitutie omdat dit veel capaciteit en continue aandacht vergt. Ten tweede zijn instanties, juist vanwege het verborgen karakter van de illegale/onvergunde prostitutie afhankelijk van bijvoorbeeld klachten van buurtbewoners.

Intermezzo

De omvang van de onvergunde/illegale prostitutiesector vinden de respondenten in een van de casusgemeenten moeilijk in te schatten. Zij vermoeden de illegale prostitutiesector steeds groter wordt, omdat de legale sector kleiner aan het worden is. Het vermoeden is dat veel exploitanten 'ondergronds' zijn gaan werken door de introductie van het vergunningenstelsel in 2000 omdat ze niet meer zo konden werken zoals ze gewend waren. Ook verdwijnt de prostitutiesector steeds meer naar het internet, waardoor de branche nog meer uit het zicht verdwijnt.

In de meeste gemeenten zijn ook voorbeelden genoemd van klachten in verband met overlast die uiteindelijk leiden tot het vinden van prostituees die in hun eigen woning klanten ontvangen. De politie speurt in een aantal gemeenten actief op internet (o.a. kinky.nl en hookers.nl) naar advertenties van prostituees die (mogelijk) illegaal/onvergund werken. Door middel van bestuurlijke controles (zie paragraaf 5.5.) moet dan worden vastgesteld of er in werkelijkheid ook sprake is van illegale/onvergunde prostitutie. De ervaring in een stad als Rotterdam is dat dit inderdaad in zo'n 90 procent van de controles het geval is. Tegelijkertijd vormen de internetacties een momentopname (het gaat in Rotterdam dagelijks om 300-400 advertenties op een aantal voor de hand liggende sites) en het aantal daaropvolgende controles is zeer beperkt. Het is met andere woorden voor de respondenten erg lastig om uitspraken te doen over de omvang van de illegale/onvergunde prostitutie in hun gemeente, ook wanneer zij wel actief met dit onderwerp bezig zijn.

Ontwikkelingen

De respondenten in de casusgemeenten verschillen van mening in hoeverre het illegale/onvergunde deel van de prostitutie in omvang toeneemt. Sommige respondenten menen dat er sprake is van een aanhoudende groei, maar kunnen dat niet onderbouwen met aantallen. Respondenten in een andere gemeente zijn daarentegen van mening dat de omvang niet (substantieel) toeneemt, omdat ze gedurende de afgelopen twee jaar een vergelijkbaar aantal advertenties hebben gezien op het internet.

Wat betreft de etniciteit van de prostituees zien respondenten vooral een afname van Nederlandse vrouwen in de traditionele vormen van prostitutie (club, raam). Naar verhouding werken er veel prostituees uit Oost-Europa (Hongarije, Bulgarije en Roemenië) in de prostitutie, zowel in het vergunde als het onvergunde/illegale deel (afgaande op de advertenties en bestuurlijke controles).

3.5 Individuele interviews

De geraadpleegde respondenten spreken over een daling van de vergunde prostitutie. Het gaan dan zowel om een daling van het aantal geregistreerde seksinrichtingen als het aantal geregistreerde prostituees. Een mogelijke verklaring die respondenten hiervoor geven, is het verbieden of beperken van de raamprostitutie in meerdere gemeenten. Hoewel er verplaatsing plaatsvindt van het vergunde naar het onvergunde segment, zien respondenten ook dat een deel van de prostituees actief blijft binnen de vergunde prostitutie. De prostituees kiezen er in dat geval voor hun activiteiten te verplaatsen naar andere gemeenten waar prostitutie wel is toegestaan of wijken uit naar het buitenland. In de vergunde prostitutie werken volgens respondenten met name vrouwen uit Bulgarije, Hongarije en Roemenië. Nederlandse vrouwen vormen binnen de vergunde prostitutie derhalve een minderheid.

In het algemeen is er weinig zicht op de onvergunde en illegale sector. Hoewel zicht op aantallen ontbreekt, zijn respondenten het erover eens dat de omvang van thuisprostitutie toeneemt. Daarnaast wordt geconstateerd dat hotelprostitutie – waarbij prostituees klanten in een hotel ontvangen – weliswaar voorkomt in de Randstad, de grensstreek en de grote steden, maar dat deze vorm van prostitutie zich ook verplaatst naar prostitutie op recreatieparken en appartementencomplexen. Prostitutie binnen etnische groepen (bv. in Turkse cafés) waarvoor niet geadverteerd wordt, blijft in het geheel onopgemerkt. Ditzelfde geldt in mindere mate voor de activiteiten van loverboys, die hun werkterrein om meisjes te ronselen, hebben verlegd van het schoolplein naar het internet.

3.6 Resumé

In dit hoofdstuk is vanuit diverse informatiebronnen het een en ander gezegd over de aard en omvang van de prostitutiebranche in Nederland. De onderzoeksrapporten die de afgelopen jaren over de prostitutiebranche zijn verschenen, maken duidelijk dat het erg lastig is om de omvang van de branche in Nederland maar ook op gemeenteniveau te bepalen. Dit geldt zeker voor de onvergunde en illegale prostitutie, waar de toegenomen mogelijkheden om via het internet tamelijk anoniem sekswerk aan te bieden het zicht op de omvang erg bemoeilijken.

In onderhavig onderzoek heeft 84 procent van de Nederlandse gemeenten gereageerd op de vragenlijst, een respons die vergelijkbaar is met het onderzoek uit 2006. In bijna 40 procent van de gemeenten zijn een of meer prostitutiebedrijven gevestigd. Ten opzichte van de vorige evaluatie is het aantal vergunde seksinrichtingen nog verder teruggelopen, met name binnen de locatiegebonden prostitutie (clubs/privéhuizen en ramen). Het aantal vergunde escortbedrijven is daarentegen toegenomen.

Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan geen goed zicht te hebben op het aantal onvergunde of illegale seksinrichtingen in hun gemeenten. De andere gemeenten kunnen wel aantallen noemen, meestal bij benadering. Het aantal geschatte illegale en onvergunde seksinrichtingen is respectievelijk 97 en 187, waarbij sprake kan zijn van overlap omdat gemeenten niet altijd het onderscheid weten. In beide gevallen betreft het vaak thuisprostitutie. De vraag is in hoeverre dit conservatieve schattingen zijn, gezien het grote aantal advertenties en de bevindingen tijdens bestuurlijke controles. Er zijn 100 bestuurlijke rapportages bestudeerd om een impressie te krijgen van wat die controles inhouden. In 60 van de 100 rapportages gaat het om illegale thuisprostitutie.

Ongeveer twee derde van de gemeenten geeft aan geen zicht te hebben op aantallen prostituees in hun gemeente. De kennislacune aangaande aantallen prostituees en de omvang van illegale/onvergunde vormen van prostitutie wordt bevestigd in de casestudies en door de individuele respondenten. Ongeveer twee derde van de prostituees zou volgens de gemeenten in de vergunde sectoren werkzaam zijn, de rest in de illegale/onvergunde prostitutiesectoren. Thuisprostitutie wordt aangemerkt als de belangrijkste vorm van illegale/onvergunde prostitutie. In hoeverre verborgen vormen van prostitutie toenemen, blijft onduidelijk, hoewel de meeste respondenten een toename veronderstellen. Uit bestuurlijke rapportages, het onderzoek in de casusgemeenten en de individuele interviews komt naar voren dat het aandeel van de autochtone Nederlandse prostituees naar verhouding afneemt en prostituees uit het voormalige Oost-Europa in aantal toenemen.

Eindnoten

1. De geografische mobiliteit van de prostituees waardoor dubbeltellingen kunnen ontstaan, de verschillende werktijden van de prostituees et cetera.
2. Met responsgemeenten worden de gemeenten die de enquêtevragen hebben beantwoord, bedoeld. In het vervolg van deze rapportage wordt kortheidshalve gesproken over gemeenten.
3. Zoals in hoofdstuk twee is opgemerkt, zijn in deze tabel ook de gegevens verwerkt van de zestien gemeenten die niet hebben gereageerd op het verzoek om informatie, maar in de vorige meting wel hadden aangegeven dat er sprake was van vergunde seksinrichtingen in hun gemeente. Strikt genomen is straatprostitutie geen seksinrichting, maar voor de volledigheid hier wel in het overzicht meegenomen.
4. Het is mogelijk dat sommige gemeenten de vraag onvergunde inrichtingen hebben opgevat als illegaal, waardoor sprake is van overlap. Er is namelijk overlap met achttien gemeenten. Dat betekent dat er 44 unieke gemeenten zijn met onvergunde en/of illegale inrichtingen (40 illegaal + 22 niet-vergund – 18 dubbel = 44 uniek).

5 Het overgrote deel (>96%) van de gemeenten die het aantal prostituees hebben geschat, kan worden getypeerd als grote gemeenten (> 100.000 inwoners). Dit geldt voor alle sectoren (vergund, niet-vergund, illegaal). Daarnaast is het belangrijk op te merken dat één gemeente een groot aandeel heeft in deze schatting (vergund: ±70%; niet vergund: ±90%; niet legaal: ±96%).

6 Dertig procent van de 250 gemeenten die deze vraag hebben beantwoordt, geeft aan aantallen prostituees te kunnen noemen. Dat betekent dat 75 gemeenten een aantal hebben genoemd. 36 gemeenten hebben aangege-

ven dat het aantal prostituees in de bepaalde sector nul is. Deze gemeenten zijn niet meegenomen in de tabel waardoor het totaal aantal unieke gemeenten dat een aantal prostituees kan noemen op 39 komt.

7. In twee gevallen gaat het om de combinatie thuisontvangst en escort. In die gevallen is de categorie thuisontvangst aangehouden.
8. Met andere woorden, in de rapportages staat wel vermeld dat er meerdere prostituees aanwezig zijn in een woning, maar hun gegevens zijn niet geregistreerd dan wel vermeld in de bestuurlijke rapportage. Deze zijn niet meegeteld in het totaal van 159.
9. Van 97 prostituees is de exacte leeftijd bekend. De gemiddelde leeftijd van de prostituees onderverdeeld naar eenheid varieert van 22 jaar (Amsterdam) tot 37 jaar (Noord West Holland), maar voorzichtigheid in de interpretatie is geboden, omdat het om kleine aantallen gaat.

4 Prostitutiebeleid

Het onderwerp van dit hoofdstuk is het prostitutiebeleid van de gemeenten. Het beleid omvat verschillende deelaspecten, waaronder of er prostitutiebeleid is, welke aspecten daarin zijn te onderscheiden, vergunningen, beleid ten aanzien van specifieke prostitutiesectoren en de (model-)APV. De opbouw van dit hoofdstuk is vergelijkbaar met het vorige. Als eerste komt een korte beschrijving van het gemeentelijke prostitutiebeleid uit het evaluatieonderzoek uit 2006 aan de orde (4.1). Daarna komen de bevindingen uit de enquête (4.2), aanvullende documentatie (4.3), casestudies (4.4) en interviews aan de orde (4.5).

4.1 Literatuur

Voor onderhavig onderzoek is het vanwege de vergelijkbare opzet en uitvoering zinvol om stil te staan bij de resultaten van het onderzoek naar gemeentelijk beleid, toezicht en handhaving (Flight et al., 2006).[1] Twee derde van de responsgemeenten – 84 procent van alle gemeenten heeft gerespondeerd – heeft destijds een formeel prostitutiebeleid, meestal in de vorm van een maximumbeleid. Het beleid is meestal voor 2000 ontwikkeld. Meer dan de helft (58%) van de responsgemeenten hanteert een maximumbeleid voor het aantal seksinrichtingen. De rest voert een status-quo- of nulbeleid. Twee derde van de gemeenten heeft dan in een of meer bestemmingsplannen een regeling voor seksinrichtingen opgenomen. De helft van de gemeenten heeft geen beleid ten aanzien van de escort- of thuisprostitutie. Vrijwel alle responsgemeenten reguleren prostitutie in die tijd via bepalingen in de APV. De gemeente voert meestal de regie over het prostitutiebeleid (59%) en in mindere mate de politie (28%). Vanuit de gemeenten is vrijwel altijd de dienst openbare orde en veiligheid (OOV) betrokken bij de uitvoering van het prostitutiebeleid en in mindere mate de dienst ruimtelijke ordening (RO, 73%). Vier op de tien gemeenten met prostitutiebeleid besteden in hun beleid aandacht aan preventie en in bijna een kwart (23%) van de gevallen aan hulpverlening (o.a. gezondheid en arbeidsomstandigheden van

prostituees). De gezondheid en arbeidsomstandigheden van prostituees krijgen in 2006 in ruim zeventig procent van deze gemeenten aandacht. De helft van de responsgemeenten met prostitutiebeleid besteedt aandacht aan het tegengaan van mensenhandel; een beperkt aantal (6%) biedt een uitstapprogramma voor prostituees aan.

4.2 Enquête

Prostitutiebeleid

In de enquête voor alle Nederlandse gemeenten anno 2014 is allereerst gevraagd of de gemeenten prostitutiebeleid hebben ontwikkeld. In driekwart van de gemeenten (75%) is sprake van prostitutiebeleid. In bijna een kwart van de gemeenten (23%) is dit niet het geval. In de overige gemeenten is het beleid in ontwikkeling. De redenen waarom gemeenten geen prostitutiebeleid hebben ontwikkeld, staan vermeld in tabel 4.1.

Tabel 4.1 – Redenen voor niet ontwikkelen prostitutiebeleid

	n	%
De gemeente is er nog niet aan toegekomen	8	9,8
Het onderwerp heeft geen of weinig prioriteit	15	18,3
Prostitutie komt in de gemeente niet of nauwelijks voor	46	56,1
Andere	13	15,9
Totaal	**82**	**100**

De redenen dat gemeenten (nog) geen beleid hebben ontwikkeld, zijn dat prostitutie in die betreffende gemeenten bij hun weten niet of nauwelijks voorkomt, het onderwerp geen of weinig prioriteit heeft (bijna twintig procent van de gemeenten) of de gemeente er nog niet aan toe is gekomen (tien procent).

Tabel 4.2 – Jaar van vaststellen prostitutiebeleid

	n	%
< 2000	5	2,2
2000	99	42,9
2001-2007	64	27,8
2008-2014	63	27,3
Totaal	**231**	**100**

In het jaar waarin het bordeelverbod is opgeheven (2000), heeft het merendeel van de gemeenten (43%) zijn prostitutiebeleid vastgesteld. In de periode daarna en het moment waarop de evaluatieonderzoeken zijn gepubliceerd (2007), heeft ruim een kwart (28%) van de gemeenten beleid ontwikkeld. Een vergelijkbaar aantal gemeenten heeft in de afgelopen zeven jaar beleid vastgesteld.

Gemeenten kunnen een of meer aspecten rond het prostitutiebeleid vastleggen (tabel 4.3).[2]

Tabel 4.3 – Aspecten prostitutiebeleid

	n	%
Vergunningenstelsel	220	92,8
Vestigingsbeleid	199	84,0
Handhaving	164	69,2
Toezicht	144	60,8
Preventie	90	38,0
Hulpverlening	58	24,5
Geïntegreerde aanpak	55	23,2
Uitstapbeleid	11	4,6
Anders	21	8,8

Vrijwel alle gemeenten die beleid hebben vastgesteld ten aanzien van prostitutie, hebben een vergunningenstelsel. Het overgrote deel van de gemeenten (84%) heeft een vestigingsbeleid vastgesteld. Twee derde van de gemeenten besteedt in zijn beleid aandacht aan handhaving en 60 procent doet dat (tevens) aan toezicht. Aspecten als preventie en hulpverlening zijn in een beperkter deel van de gemeenten onderwerp van beleid. In bijna een kwart van de gemeenten is sprake van een geïntegreerde aanpak.

Typering beleid

Het beleid van de gemeenten ten aanzien van het aantal toegestane prostitutiebedrijven is als volgt.[3]

Tabel 4.4 – Typering beleid prostitutiebedrijven

	n	%
Maximumbeleid	162	66,4
Ruimtelijke ordening	105	43,0
Nulbeleid	28	11,5
Feitelijk nulbeleid	31	12,7
Uitsterfbeleid	6	2,5
Anders	12	4,9

Ruim twee derde van de gemeenten (66%) kent een maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane prostitutiebedrijven. Dat kan overigens ook in regionaal verband zijn vastgesteld. Een groot deel (43%) voert (tevens) beleid door middel van ruimtelijkeordenings-/bestemmingsplannen. In bijna een kwart (24%) van de gemeenten is sprake van een (feitelijk) nulbeleid. In geval van een nulbeleid staat de gemeente vestiging van prostitutiebedrijven niet toe. Bij een feitelijk nulbeleid is er weliswaar geen sprake van een formeel nulbeleid, maar hanteert de gemeente zodanige voorwaarden dat vestiging van een prostitutiebedrijf in de praktijk niet mogelijk is. Een zeer beperkt aantal gemeenten voert een uitsterfbeleid; er worden in dat geval geen nieuwe prostitutiebedrijven toegestaan. In de praktijk, zoals blijkt uit de categorie 'anders', komen enkele beleidsvarianten voor. Ter illustratie: een gemeente kent een zonering en maximering voor prostitutiebedrijven en voor een enkel bedrijf een 'uitsterfconstructie'. Een andere gemeente heeft voor escortbedrijven geen maximum ingesteld, maar voor de overige prostitutiebedrijven wel.
Aan de gemeenten is gevraagd hoe het maximumbeleid ten aanzien van het aantal gevestigde prostitutiebedrijven eruitziet (tabel4.5).

Tabel 4.5 – Aantal (toegestane) prostitutiebedrijven

	n	%
Het aantal bestaande prostitutiebedrijven is lager dan het toegestane aantal	100	64,5
Het bestaande aantal prostitutiebedrijven is gelijk aan het toegestane aantal.	55	35,5
Totaal	**155**	**100**

In twee derde van de gemeenten (65%) is het aantal bestaande bedrijven lager dan het toegestane aantal. In theorie is er derhalve nog ruimte voor vestiging van prostitutiebedrijven. In een derde van de gemeenten is dat niet mogelijk, omdat het maximum is bereikt. Er is geen enkele gemeente waarin het aantal gevestigde prostitutiebedrijven hoger is dan het toegestane aantal.
Aan de gemeenten is gevraagd voor welke seksinrichtingen per januari 2014 een vergunningsplicht geldt.

Tabel 4.6 – Gemeenten met vergunningsplicht seksinrichtingen

Type seksinrichting	Aantal gemeenten	%	n[4]
Seksclubs/privéhuizen	237	96,7	245
Escortbedrijven	233	94,3	247
Parenclub	202	87,4	231
Erotische massagesalons	205	86,9	236
Seksbioscoop/-theater	201	86,6	232
Raamprostitutie	153	70,8	216
Thuisprostitutie	116	54,2	214
Straatprostitutie	93	45,8	203
Webcamprostitutie	90	44,3	203
Overige[5]	116	61,4	189

Voor vrijwel alle gemeenten die deze vraag hebben beantwoord, geldt dat zij seksclubs/privéhuizen en escortbedrijven vergunningsplichtig hebben gesteld. In iets mindere mate, maar nog steeds in grote meerderheid, hebben gemeenten parenclubs, erotische massagesalons en seksbioscopen/-theaters vergunningsplichtig gesteld. In meer dan de helft van de gemeenten die deze vraag hebben beantwoord (54%) is een vergunning nodig voor thuisprostitutie.

Beleid prostitutievormen

Gemeenten met prostitutiebeleid is tevens gevraagd hoe hun beleid ten aanzien van specifieke vormen van prostitutie, te weten raamprostitutie, clubs/privéhuizen, erotische massagesalons[6], escort, thuis- en straatprostitutie (tabel 4.7), eruit ziet.[7]

Tabel 4.7 – Beleid ten aanzien van specifieke prostitutievormen (in procenten)

	Raam (n=86)[8]	Club (n=240)	Massage (n=237)	Escort (n=236)	Thuis (n=236)	Straat (n=233)
Geen beleid	18,6	10,8	21,9	33,1	44,9	12,0
Maximumbeleid	1,2	50,8	32,1	41,5	16,5	0,4
Niet toegestaan	67,4	22,9	28,7	19,0	39,4	83,7
Gedoogd	0	0,8	0	0	0	0
Formele zone	0	0	0	0	0	1,3
Uitsterfbeleid	0	1,7	0,4	0	0	0,4
Anders	11,6	15,4	11,0	Niet gevraagd	Niet gevraagd	4,2

Bij deze vraag merken verschillende respondenten op dat er geen specifiek beleid is ten aanzien van de onderscheiden prostitutievormen, maar dat er sprake is van een algemeen (regionaal)(vergunningen)beleid voor prostitutiebedrijven.

Als gemeenten specifiek beleid hebben ten aanzien van de *raamprostitutie* dan betreft dat veelal een verbod. In de helft van de gemeenten geldt een maximumbeleid voor *seksclubs/privéhuizen*. In bijna een kwart van de gemeenten zijn dergelijke prostitutievormen expliciet niet toegestaan (nuloptie). In een derde van de gemeenten geldt een maximumbeleid voor *erotische massagesalons*. In ruim een kwart van de gemeenten zijn erotische massagesalons niet toegestaan. In ruim 40 procent van de gemeenten is er een maximumbeleid voor *escortbedrijven*. Een derde van de gemeenten heeft geen beleid ten aanzien van escortbedrijven. Voor een op de vijf gemeenten (19%) geldt dat escortbedrijven niet zijn toegestaan. Bijna de helft van de gemeenten (45%) heeft geen beleid ontwikkeld voor de *thuisprostitutie*. In ongeveer 40 procent van de gemeenten is thuisprostitutie niet toegestaan.

In de meeste gemeenten (84%) is *straatprostitutie* niet toegestaan en wordt het ook niet gedoogd.

Inhoud beleid

De vraag is vervolgens aan welke inhoudelijke aspecten er in het gemeentelijke prostitutiebeleid aandacht wordt geschonken.[9]

Tabel 4.8 – Inhoudelijke aspecten prostitutiebeleid (in procenten)

	Ja scores (n=222)
Verantwoordelijkheid ondernemers	79,3
Vestigingsbeleid ondernemers	78,4
Gezondheid prostituees	68,3
Bestrijden mensenhandel	59,7
Arbeidsomstandigheden prostituees	56,8
Terugdringen criminaliteit	55,9
Terugdringen illegaliteit	54,3
Preventie prostitutie minderjarigen	47,3
Preventie prostitutie 18-21jarigen	29,0
Empowerment prostituees	15,8
Uitstapbeleid prostituees	11,3

Het beleid in de meeste gemeenten richt zich op de ondernemers (hun verantwoordelijkheid en het vestigingsbeleid). Daarna volgt – in termen van mate van voorkomen – het beleid ten aanzien van de prostituees (gezondheid, arbeidsom-

standigheden, preventie, terugdringen criminaliteit en illegaliteit). Tevens besteden circa zes op de tien gemeenten aandacht aan het bestrijden van mensenhandel. Een beperkt aantal gemeenten heeft (daarnaast) oog voor *empowerment* van prostituees en een uitstapbeleid.

APV

De gemeenten kunnen in de APV regels stellen ten aanzien van de exploitatie van prostitutiebedrijven.

Tabel 4.9 – APV-regels exploitatie prostitutiebedrijven

	n	%
Ja	270	94,7
Nee	15	5,3
Totaal	**285**	**100**

Vrijwel alle gemeenten hebben in de APV (aspecten van de) exploitatie van prostitutiebedrijven geregeld. Enkele gemeenten hebben aangegeven waarom zij dat niet hebben gedaan. Genoemde redenen zijn onder andere dat er sprake is van een nulbeleid, het reeds is geregeld in het bestemmingsplan en dat het een politieke afweging is geweest, ingegeven door 'opvattingen over de moraliteit'. De gemeenten is ook gevraagd of zij regels aangaande prostitutie in de APV hebben opgenomen.

Tabel 4.10 – APV-regels prostitutie

	n	%
Ja	249	87,7
Nee	35	12,3
Totaal	**284**	**100**

Het overgrote deel van de gemeenten (88%) heeft in de APV regels opgenomen aangaande prostitutie. Genoemde redenen om dat niet te doen, zijn onder meer dat er een afzonderlijke verordening is opgesteld ten aanzien van prostitutie, dat prostitutie niet speelt in de betreffende gemeenten en de gemeente geen overbodige regels wil opstellen en de nieuwe prostitutiewet afwacht om de APV bij te stellen. De gemeenten kunnen bepalingen uit de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overnemen in de eigen APV. De mate waarin dit is gebeurd, staat in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.11 – Bepalingen model-APV in eigen APV

	n	%
De bepalingen uit de model-APV zijn geheel en ongewijzigd overgenomen	147	59,8
De bepalingen uit de model-APV zijn min of meer geheel en ongewijzigd overgenomen, maar daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen	66	26,8
Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen	18	7,3
Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en de gemeente heeft geen andere voorschriften in de APV opgenomen	9	3,7
De bepalingen uit de model-APV zijn alleen gebruikt als achtergrondinformatie bij het opstellen van eigen bepalingen in de APV	5	2,0
De bepalingen uit de model-APV hebben geen enkele rol gespeeld bij het opstellen van de eigen bepalingen in de APV	1	0,4
Totaal	**246**	**100**

Bijna 60 procent van de gemeenten heeft de bepalingen uit de model-APV geheel en ongewijzigd overgenomen. Ruim een kwart (27%) heeft daaraan ook andere voorschriften toegevoegd. Een bescheiden aantal gemeenten (11%) gebruikt slechts een deel van de bepalingen. Genoemde redenen om ook andere bepalingen toe te voegen, zijn bijvoorbeeld dat de gemeenten meer behoefte hebben aan een gedetailleerde regeling door invoering van een maximumstelsel en een gebiedsaanwijzing, en om meer recht te doen aan de *coleur locale*. De overgenomen bepalingen uit de model-APV zijn vrijwel altijd in de vorm van algemene voorschriften met een vergunningenstelsel. De overige gemeenten – een kleine minderheid – hebben geen bepalingen uit de model-APV overgenomen.

4.3 Documentatie

In aanvulling op de ingevulde vragenlijsten, hebben 59 gemeenten ook extra documentatie toegestuurd. Het gaat in totaal om 34 APV's en 49 andere documenten (bv. beleidsstukken en rapportages) die betrekking hebben op het onderwerp prostitutie in de gemeenten. Zoals reeds gesteld, kunnen vanwege de kleine aantallen geen harde conclusies worden getrokken. De bevindingen zijn als illustratief te beschouwen. De verdeling van de toegestuurde stukken staat weergegeven in tabel 4.12.

Tabel 4.12 – Verdeling van door gemeenten toegestuurde documentatie in aantallen

Toegestuurde documentatie	n
APV	10
APV en overige documenten	24
Overige documenten	25
Totaal	**59**

Informatie in toegestuurde documentatie

Er zijn verschillende vormen van prostitutie, waaronder seksclubs, privéhuizen, escorts-, thuis- en raamprostitutie. In de toegestuurde documentatie is bekeken in welke mate er informatie wordt gegeven over de wijze waarop in gemeenten met verschillende vormen van prostitutie wordt omgegaan. Als eerste wordt voor de diverse prostitutievormen nagegaan of ze zijn toegestaan in de gemeenten.

Seksclubs en privéhuizen

Bij 56 van de 59 gemeenten die aanvullende documentatie hebben opgestuurd, is informatie gevonden over seksclubs en privéhuizen en of zij zich in de gemeenten mogen vestigen.

Tabel 4.13 – Vestiging seksclubs en privéhuizen

Seksclubs en privéhuizen	n
Ja, toegestaan onder voorwaarden	55
Ja, niet toegestaan	1
Geen informatie gevonden	3
Totaal	**59**

Uit de bestudeerde documentatie blijkt dat het in de overgrote meerderheid van deze gemeenten (n=55) toegestaan is om een seksclub of privéhuis te vestigen. Wel zijn hieraan voorwaarden verbonden; een voorbeeld daarvan is het voeren van een maximumbeleid, waardoor het aantal gevestigde seksclub of privéhuizen in een gemeente een vastgesteld aantal niet mag overstijgen. Ook kunnen eisen worden gesteld aan de locatie waar een dergelijk bedrijf zich mag vestigen en/of op welke wijze deze zich als seksclub of privéhuis mag profileren. In één gemeente is het vestigen van een seksclub of privéhuis niet toegestaan, bij drie gemeenten is over dit onderwerp geen informatie gevonden.

Escort

Bij 51 van de 59 gemeenten is informatie gevonden over het vestigen van een escortbedrijf.

Tabel 4.14 – Vestiging escort

Escortbedrijf	**n**
Ja, toegestaan onder voorwaarden	46
Ja, niet toegestaan	2
Ja, geen vergunningsplicht	3
Geen informatie gevonden	8
Totaal	**59**

Het blijkt dat het in de meerderheid van deze gemeenten (n=49) is toegestaan om een escortbedrijf te vestigen. In drie gemeenten is de eigenaar van een escortbedrijf bovendien enkel gebonden aan het melden van de bedrijfsactiviteiten, maar is het niet noodzakelijk hiervoor een vergunningsaanvraag in te dienen. Overweging daarbij is onder andere dat een escortbedrijf vaak bestaat uit een telefoonnummer en er geen sprake is van een voor een buitenstaander zichtbare locatie. Aan het melden van de bedrijfsactiviteiten zijn overigens wel eisen verbonden, die ook in andere gemeenten – waar een vergunningsplicht geldt voor het vestigen van een escortbedrijf – zijn terug te zien. Het gaat dan onder andere om eisen in relatie tot de bedrijfsvoering en gedragseisen die aan de exploitant gesteld worden.

Hierdoor zijn deze drie gemeenten, net als de andere gemeenten, in de gelegenheid om op te treden wanneer zich (alsnog) misstanden voordoen of er overlast ontstaat. In twee gemeenten is het niet toegestaan om een escortbedrijf te vestigen. Over acht gemeenten is hierover in de toegestuurde documentatie geen informatie gevonden.

Thuisprostitutie

Bij 21 van de 59 gemeenten is informatie gevonden over thuisprostitutie.

Tabel 4.15 – Vestiging thuisprostitutie

Thuisprostitutie	**n**
Ja, toegestaan onder voorwaarden	20
Ja, niet toegestaan	1
Geen informatie gevonden	38
Totaal	**59**

In circa een derde van de gemeenten (n=20) is het onder voorwaarden toegestaan om thuisprostitutie te bedrijven. Vaak is thuisprostitutie zelf niet aan een vergunningsaanvraag gebonden, maar zijn er wel voorwaarden gesteld om te voorkomen dat thuisprostitutie bedrijfsmatige vormen aanneemt. Voorwaarden hebben onder andere betrekking op de wijze en frequentie van adverteren en eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering. Zo dient het huis van waaruit thuisprostitutie aangeboden wordt, formeel (Gemeentelijke Basis Administratie) bewoond te worden door degene die zich prostitueert en mogen andere personen hier geen seksuele diensten aanbieden. Indien deze voorwaarden worden overtreden, kan worden gesproken over bedrijfsmatige thuisprostitutie. Gemeenten beschouwen bedrijfsmatige thuisprostitutie als een vorm van een seksclub of een privéhuis en daarom is een vergunning noodzakelijk. Eén gemeente staat thuisprostitutie niet toe, een meerderheid van 38 gemeenten vermeldt in de toegestuurde documentatie niets over de wijze waarop met thuisprostitutie omgegaan wordt.

Raam- en straatprostitutie

In totaal is bij 39 van de 59 gemeenten informatie gevonden over raamprostitutie.

Tabel 4.16 – Vestiging raamprostitutie

Raamprostitutie	**n**
Ja, toegestaan onder voorwaarden	1
Ja, niet toegestaan	38
Geen informatie gevonden	20
Totaal	**59**

De meerderheid van de gemeenten (n=38) staat raamprostitutie niet toe. Eén gemeente staat het toe onder voorwaarden en van/voor twintig gemeenten hebben we hierover geen informatie gevonden. De omvang van de gemeenten – meerdere gemeenten zijn relatief klein – kan een verklaring zijn voor het ontbreken van deze informatie. Raamprostitutie is voor deze gemeenten geen (actueel) onderwerp. Bij 54 van de 59 gemeenten is informatie gevonden over straatprostitutie.

Tabel 4.17 – Toestaan straatprostitutie

Straatprostitutie	**n**
Ja, toegestaan onder voorwaarden	5
Ja, niet toegestaan	49
Geen informatie gevonden	5
Totaal	**59**

Uit de bestudeerde documentatie komt verder naar voren dat een meerderheid van de gemeenten (n=49) straatprostitutie niet toestaat. Vijf gemeenten staan deze vorm van prostitutie toe onder voorwaarden. Als gevolg van deze voorwaarden wordt het aantal gebieden en het tijdstip waarop straatprostitutie kan/mag plaatsvinden, beperkt. In de documentatie van vijf gemeenten is tot slot geen informatie over dit onderwerp gevonden.

Sekswinkels

In totaal is bij 40 van de 59 gemeenten informatie over dit onderwerp gevonden.

Tabel 4.18 – Vestiging sekswinkels

Sekswinkels	**n**
Ja, toegestaan onder voorwaarden	33
Ja, toegestaan (geen vergunning)	2
Ja, niet toegestaan	5
Geen informatie gevonden	19
Totaal	**59**

Iets meer dan de helft van de gemeenten (n=35) staat het vestigen van sekswinkels toe. In twee gevallen valt de vestiging van een sekswinkel buiten de vergunningsplicht, in de overige 33 gemeenten zijn hieraan voorwaarden (bijvoorbeeld vestigingslocatie) verbonden. Vijf gemeenten staan de vestiging van sekswinkels niet toe. In de door negentien gemeenten toegestuurde documentatie, is over dit onderwerp geen informatie te vinden.

Het beeld samengevat

In tabel 4.19 staat weergegeven in welke mate bij gemeenten die nadere documentatie hebben aangeleverd informatie aanwezig is over de verschillende vormen van prostitutie. Uit deze tabel blijkt dat in de toegestuurde documentatie van het merendeel van de gemeenten informatie aanwezig is over de vestiging van seksclubs, privéhuizen, escortbedrijven en straatprostitutie. Raam- en straatprostitutie worden genoemd in de documentatie van circa twee derde van alle gemeenten. Het onderwerp thuisprostitutie komt in de minderheid van de gemeenten die documentatie hebben toegestuurd (n=21) aan bod.

Tabel 4.19 – Informatie over prostitutievormen

Type prostitutie	n
Seksclubs en privéhuizen	56
Escort	51
Thuisprostitutie	21
Raamprostitutie	39
Straatprostitutie	54
Sekswinkels	40

Geschiktheidverklaring seksinrichting

De geschiktheidverklaring van een seksinrichting, die overigens in 2012 is komen te vervallen, kent verschillende onderwerpen, waaronder inrichtingseisen, brandveiligheidseisen en eisen die ten aanzien van de bedrijfsvoering worden gesteld. Daarin komt ook de positie van de prostituee aan bod (zie verderop). In de documentatie van vrijwel alle gemeenten (n=55) worden eisen aan de bedrijfsvoering gesteld. Bijna driekwart van de gemeenten (n=43) eist bijvoorbeeld dat een leidinggevende of exploitant aanwezig is, maar ook eisen ten aanzien van hygiëne en gezondheid van prostituees worden veelvuldig expliciet genoemd. Inrichtingseisen worden gesteld door meer dan de helft (n=36) van de 59 gemeenten die documentatie aangeleverd hebben. Het gaat hierbij onder andere om bouwtechnische eisen, zoals de minimale omvang van de kamers waar prostituees hun klanten ontvangen, de aanwezigheid van voldoende sanitair en de aanwezigheid van een noodknop ('stil alarm') in het geval prostituees zich onveilig voelen. Eisen ten aanzien van de brandveiligheid worden in een minderheid (n=24) van de bestudeerde documentatie genoemd.

Tabel 4.20 – Geschiktheidverklaring

	n
Inrichtingseisen	36
Brandveiligheidseisen	24
Eisen bedrijfsvoering	55

Openings- en sluitingstijden

De meerderheid van de gemeenten (41 van de 59 gemeenten) besteedt aandacht aan de openings- en sluitingstijden van prostitutiebedrijven en/of prostitutieactiviteiten. Een kleine meerderheid van de gemeenten (n=31) gaat daarnaast ook expliciet in op het (tijdelijk) kunnen wijzigen van deze tijden.

Gedragseisen exploitant

De meerderheid van de gemeenten die aanvullende documentatie hebben toegestuurd (n=49), vermeldt aanvullende gedragseisen waaraan een exploitant of beheerder van een prostitutiebedrijf of seksinrichting moet voldoen. Deze aanvullende gedragseisen hebben onder andere betrekking op de financiële situatie (niet onder curatele staan), niet-strafrechtelijk wangedrag (niet ontzet zijn uit de ouderlijke macht of voogdij), psychische stoornissen (nooit gedwongen opgenomen), leeftijd (minimaal 21 jaar oud) en antecedenten. Zo mag een exploitant of beheerder de afgelopen vijf jaar niet veroordeeld zijn tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer, of zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Tot slot mag een exploitant of beheerder de afgelopen vijf jaar geen soortgelijke functie hebben vervuld bij een bedrijf dat op last van het openbaar bestuur c.q. verwijtbaar gesloten is geweest.

Vergunningsvoorwaarden

Uit de door ons bestudeerde documentatie blijkt dat een grote meerderheid van de gemeenten (57 van de 59 gemeenten) vergunningsvoorwaarden stelt aan het verlenen van een vergunning voor verschillende vormen van prostitutie. In de meeste gemeenten kan een vergunning worden geweigerd in verband met de openbare orde, overlast, aantasting woonmilieu, veiligheid van personen en goederen, verkeersveiligheid, gezondheid, zedelijkheid en arbeidsomstandigheden. In ruim twee derde van de gemeenten (n=41) gelden alle hiervoor genoemde voorwaarden. In de overige gemeenten (n=18) geldt een deel daarvan. Uit tabel 4.21 blijkt dat het regelen van goede arbeidsomstandigheden voor de prostituee een vergunningsvoorwaarde is die blijkens de bestudeerde documentatie het vaakst (in 56 van de 59 gemeenten) wordt gesteld. Daaropvolgend is de gezondheid van de prostituee en klanten een belangrijke vergunningsvoorwaarde (n=55). Overlast, aantasting van het woonmilieu en de veiligheid van personen en goederen worden door de gemeenten als belangrijke vergunningsvoorwaarden gezien. De openbare orde, zedelijkheid en verkeersveiligheid worden iets minder vaak als voorwaarden gesteld.

Tabel 4.21 – Verdeling van door gemeenten gestelde vergunningsvoorwaarden

Vergunningsvoorwaarden	n
Arbeidsomstandigheden	56
Gezondheid	55
Overlast	53
Veiligheid personen/goederen	53
Aantasting woonmilieu	53
Verkeersveiligheid	51
Zedelijkheid	49
Openbare orde	45

Beëindiging exploitatie en wijziging beheer

De meerderheid van de gemeenten die aanvullende documentatie heeft toegestuurd (n=36), benoemt daarin de beëindiging van exploitatie en de wijziging van exploitatiebeheer. Een beëindiging van de exploitatie houdt in dat de exploitant van een seksinrichting of escortbedrijf binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie daarvan, het bevoegde bestuursorgaan hierover in kennis moet stellen. Wanneer de exploitatie wordt beëindigd, kan het beheer worden overgenomen door een nieuwe beheerder. Voorwaarde hiervoor is dat het bevoegde bestuursorgaan op aanvraag van de exploitant heeft besloten de verleende vergunning overeenkomstig de wijziging in het beheer te wijzigen. Dit laatste wordt geregeld onder de noemer 'wijziging beheer'.

Tabel 4.22 – Beleid beëindiging exploitatie en wijziging beheer

	n
Beëindiging exploitatie	36
Wijziging beheer	36

Positie prostituee

Uit de toegezonden documentatie blijkt dat 17 van de 59 gemeenten beleid hebben opgenomen om de positie van prostituees te verbeteren en te beschermen. In feite wordt hier specifieker ingegaan op de arbeidsomstandigheden van de prostituee/escort en op de inrichtingseisen die aan een seksinrichting gesteld worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vrijwilligheid bij de uitoefening van de prostitutie, de mogelijkheid om klanten te weigeren, het recht op veilige seks en controles door de GGD. Er is ook een gemeente die van plan is om een gemeentelijke meldlijn op te zetten voor prostituees die misstanden ervaren, om de prostituees zo in bescherming te kunnen nemen wanneer dit nodig is.

Leeftijd prostituee

24 van de 59 gemeenten die aanvullende documentatie hebben gestuurd, hebben hierin expliciet de minimale leeftijd van prostituees vermeld. In de aanvullende documentatie wordt vooral gesproken over het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik.

Barrières tegen criminaliteit

Uit de bestudeerde documentatie blijkt dat 58 van de 59 gemeenten illegale prostitutie bestrijden/barrières opwerpen tegen criminaliteit in de prostitutiebranche. In de meeste gemeenten wordt de vergunningsplicht regelmatig gecontroleerd door multidisciplinaire teams die meestal bestaan uit de politie, de gemeente, de belastingdienst en de GGD.

Op basis van de documentatie die van de gemeenten is ontvangen, kan geconcludeerd worden dat er slechts één gemeente is waar in de toegestuurde documentatie geen aandacht is voor het bestrijden van criminaliteit rondom/binnen de prostitutiebranche. Op papier wordt daar een vergunningenstelsel met een maximum aantal vergunningen van één gehanteerd, maar in de praktijk geldt een nulbeleid.

Afspraken en sancties

44 van de 59 gemeenten die aanvullende documentatie hebben toegestuurd, vermelden gemaakte afspraken en bijbehorende sancties in deze documentatie. Een voorbeeld hiervan is dat enkele gemeenten een schema hebben opgenomen in een beleidsstuk waaruit blijkt welke afspraken er met ketenpartners zijn gemaakt en wie welke verantwoordelijkheden heeft. Ook hebben enkele gemeenten de handhavingsacties in een handhavingsarrangement beschreven, zodat duidelijk is welke stap wanneer gezet moet worden.

4.4 Casestudies

In de casestudies is voor de afzonderlijke onderzoeksgemeenten nagegaan of zij prostitutiebeleid hebben en hoe zij dat vorm en inhoud hebben gegeven. Deze bevindingen uit de casestudies liggen in lijn met de enquête. Aanvullend daarop hebben de gemeenten hun visie gegeven op enkele kernelementen van de Wrp.

Vormgeving van beleid

De wijze waarop de onderzochte gemeenten in de casestudies vorm en inhoud hebben geven aan het prostitutiebeleid is divers. Er is een gemeente die geen (uitgewerkt) prostitutiebeleid heeft en in de APV heeft geregeld dat de vestiging van

escortbedrijven niet is toegestaan en er op grond van het bestemmingsplan maximaal één seksinrichting in het centrum geëxploiteerd mag worden.

Een andere gemeente loopt al vooruit op de Wrp en heeft in de APV vastgelegd dat prostituees minimaal 21 jaar moeten zijn, niet mogen slapen op de werkplek en dat er eisen worden gesteld aan het bedrijfsplan van exploitanten. Tussen die twee uitersten zitten de gemeenten die weliswaar prostitutiebeleid hebben (sinds 2000), maar wachten met aanpassing van dit beleid met het oog op de invoering van de Wrp.

Intermezzo

Een van de casusgemeenten heeft geen (uitgewerkt) prostitutiebeleid. In de APV staat dat het exploiteren van een escortbedrijf verboden is. Er mag niet meer dan één seksinrichting in het centrum van de gemeente worden geëxploiteerd. De kans dat de gemeente een eventuele vergunningsaanvraag daartoe honoreert, wordt als zeer klein geacht, omdat er – gezien de voorschriften en eisen waaraan de inrichting moet voldoen – feitelijk geen ruimte voor is.

Het gemeentelijke prostitutiebeleid in de casusgemeenten is soms aan te merken als terughoudend en in andere gevallen als liberaal. Met terughoudend wordt gedoeld op de gemeenten die weliswaar ruimte hebben voor een of meer seksinrichtingen, maar via het bestemmingsplan dermate hoge eisen stellen aan de locatie dat in feite een ontmoedigingsbeleid gevoerd wordt. Het gaat om een gemeente die een feitelijk nulbeleid voert en een gemeente die weliswaar op papier een maximumbeleid heeft, maar in werkelijkheid naar een uitsterfconstructie lijkt te streven. Uit het hoofdstuk over de aard en omvang komt naar voren dat de traditionele vormen van prostitutie (met name clubs en ramen) de afgelopen jaren fors aan belang hebben ingeboet. Dat betekent echter niet dat er geen vergunningsaanvragen worden gedaan. In beide gemeenten die een terughoudend beleid hebben, zijn voorbeelden bekend van exploitanten die een vergunning willen aanvragen, maar geen resultaat hebben geboekt. Respondenten van een van de gemeenten typeren het prostitutiebeleid als liberaal, omdat het aanvragen van een vergunning tamelijk soepel en snel verloopt (geen bemoeienis met de bedrijfsvoering, het Bibob-formulier dat de exploitant zelf invult, KvK-inschrijving en rekeningnummer). Deze gemeente constateert dat met name escortbedrijven vergunningen hebben aangevraagd. Voor de vrijgekomen locatiegebonden seksinrichtingen zijn nauwelijks nieuwe exploitanten in de plaats gekomen. Verschillende respondenten zouden een toename van de locatiegebonden seksinrichtingen toejuichen vanwege het verwachte (dempende) effect op de onvergunde prostitutie.

In de gemeenten varieert het beleid ten aanzien van de vestiging van verschillende vormen van seksinrichtingen. Zo zijn straat- en raamprostitutie in bepaalde

gemeenten verboden vanwege het woon- en leefklimaat voor de omwonenden. Wat betreft escortbedrijven is er weliswaar een vergunningsplicht maar die valt niet onder het maximumregime. Alle respondenten zien in hun gemeente het fenomeen thuisprostitutie in meer of mindere mate opduiken. Het huidige beleid van de gemeenten hieromtrent is eveneens wisselend. Thuisprostitutie is in de ene gemeente nog geen onderwerp van (vergunnings)beleid, in andere gemeenten is thuisprostitutie niet toegestaan of vergunningsplichtig gesteld als het een bedrijfsmatig karakter heeft. Voor het bepalen of er sprake is van een bedrijfsmatig karakter worden verschillende criteria gebruikt, waaronder het aantal prostituees dat vanuit een pand werkzaam is.

Visie op de Wrp

Vooruitlopend op de invoering van de Wrp hebben de respondenten hun verwachtingen en mogelijke gevolgen daaromtrent uitgesproken. Een van de elementen in de nieuwe wet zal de leeftijdsverhoging voor prostituees van 18 naar 21 jaar worden. De meningen van de respondenten over deze regel zijn verdeeld waarbij de positieve effecten de boventoon voeren. Het grote voordeel zou zijn dat de prostituees langer de tijd hebben om zich te bezinnen om als prostituee aan het werk te gaan. Het blijft in bepaalde opzichten een kwetsbaar beroep. Een verhoging naar 21 jaar betekent met andere woorden drie jaar meer levenservaring en beter opgewassen zijn tegen het werk. De kritische kanttekeningen van de respondenten hebben betrekking op 18-21 jarigen die met de invoering van de wet ineens niet meer als prostituee kunnen werken. Gevolgen zouden kunnen zijn dat een deel van hen in de illegaliteit verdwijnt en minderjarige slachtoffers van mensenhandel drie jaar langer heimelijk worden geprostitueerd in het illegale circuit voordat toezichthouders in het legale circuit ze te spreken krijgen. In dit verband pleiten de respondenten voor een overgangsregeling voor de groep 18-21 jarigen.

Van de Wrp wordt verwacht dat er meer uniformiteit komt in het gemeentelijke prostitutiebeleid – al dan niet in regionaal verband – waardoor onder meer waterbedeffecten worden tegengegaan. Thans is de mate van versnippering groot, waardoor het zicht op de branche niet optimaal is en eventuele misstanden niet goed kunnen worden aangepakt. Een zorgpunt, zo vinden de respondenten, is dat de Wrp onvoldoende handvatten biedt om thuisprostitutie goed in te kaderen. Mochten de thuiswerkers vergunningsplichtig worden gesteld, dan kan dat enerzijds de grip op deze sector vergroten, anderzijds zullen thuiswerkers zich hieraan willen onttrekken waardoor er een illegaal circuit ontstaat. Dit punt zal temeer wringen nu de gemeenten ook een zekere beleidsvrijheid willen behouden om zodoende recht te doen aan de lokale situatie.

Wat betreft de registratieplicht voor prostituees, die overigens niet in de Wrp komt, stellen de respondenten dat het spijtig is dat die is komen te vervallen.

Het voordeel van deze registratieplicht zou zijn dat er meer zicht komt op de totale branche. Een van de casusgemeenten overweegt in navolging van Utrecht om een registratieverplichting in te voeren. Tegelijkertijd moet volgens respondenten hiermee niet de illusie worden gewekt dat prostitutie daarmee een veilige en schone branche wordt. Er zal – ook door de registratieplicht – een illegaal deel blijven.

Intermezzo

Een van de gemeenten heeft, toen de Wrp werd aangekondigd, voorbereidingen getroffen om maatregelen in het kader van deze wet te kunnen implementeren. Door het uitstellen van de invoering van deze wet, is op lokaal niveau besloten een aantal van deze en andere maatregelen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op te nemen. De belangrijkste aanpassingen in de APV per januari 2014 zijn:

- Een verbod op het slapen op de werkplek;
- Het verhogen van de ondergrens van prostitutie naar 21 jaar;
- Het stellen van eisen aan het bedrijfsplan van een exploitant;
- Het voornemen tot het invoeren van een registratieplicht.[10]

Een ander aspect van de toekomstige Wrp is de grotere verantwoordelijkheid van de exploitant aangaande het opstellen van een bedrijfsplan en de verantwoordelijkheid voor de intake van de prostituees. Het behoort volgens de respondenten tot de taak en verantwoordelijkheid van de exploitanten om te zorgen dat prostituees goed geïnformeerd en veilig hun werk kunnen doen. De vraag voor verschillende respondenten is wie en op welke wijze gaat controleren of de exploitant dat ook doet. In plaats daarvan pleit een aantal respondenten ervoor om de intake door een onafhankelijke instantie te laten uitvoeren teneinde meer waarborgen te creëren voor de veiligheid en het welzijn van de prostituees. Enkele respondenten verwachten dat de (administratieve) verplichtingen voor de exploitant te groot zullen worden; de exploitanten kunnen stoppen of op een minder zichtbare manier hun werkzaamheden voortzetten.

4.5 Individuele interviews

Met de respondenten is vooral gesproken over de verwachtingen ten aanzien van de Wrp en de implicaties voor de prostitutiebranche. Landelijk, uniform beleid is nodig, zo stellen de respondenten. Het huidige beleid is te gefragmenteerd met alle nadelige gevolgen van dien: verplaatsingseffecten, illegale prostitutie en de positie van de prostituee die onvoldoende gewaarborgd is. De respondenten benadrukken de grote behoefte aan uniformiteit, onder meer ten aanzien van de vergunde en onvergunde vormen van prostitutie. Meer specifiek wijzen zij op de onduidelijkheid die bestaat over wat wel en wat niet als thuisprostitutie geldt. Dit verschilt per

gemeente, waardoor het beleid – en daarmee ook de mogelijkheden voor toezicht en handhaving – per gemeente verschilt c.q. thuisprostitutie in de ene gemeente wel maar in de andere niet vergunningsplichtig is. Gezien het feit dat toezicht en handhaving vaak regionaal worden uitgevoerd, is regionale overeenstemming over dit onderwerp volgens meerdere respondenten een belangrijke eerste stap, waarbij enkelen van hen aangeven dat thuisprostitutie vergunningsplichtig gesteld zou moeten worden. Een complicerende factor die enkele respondenten noemen, is dat sommige gemeenten aangeven dat prostitutie in hun gemeente niet voorkomt – in de ogen van sommige respondenten zonder dit echt onderzocht te hebben – waardoor binnen deze gemeenten de noodzaak tot het komen van overeenstemming ontbreekt.

Een aantal respondenten wijst tevens op het belang van duidelijkheid over de arbeidsverhouding tussen prostituee – die feitelijk als zelfstandige werkt – en exploitant. Een respondent vraagt zich wel af of de arbeidsverhouding tussen prostituee en exploitant nu gelijkwaardig is en of prostituees juridisch gezien als zzp'ers worden beschouwd. In 2008 hebben de belastingdienst en de branche gezamenlijk de opting-in regeling ontwikkeld om duidelijkheid te scheppen over deze onderlinge verhouding. Een ander (beoogd) voordeel van deze regeling is het beperken van de administratieve lasten voor prostituee en exploitant en het feit dat prostituees – bij de belastingdienst – geregistreerd staan. Een groot deel van de branche werkt volgens een aantal respondenten mee aan deze regeling, die op korte termijn zal worden geëvalueerd.

De Wrp

In relatie tot het beleid is met de respondenten veel gesproken over de Wrp. De meningen over deze wet lopen (op onderwerpen) uiteen en zowel mogelijke voor- als nadelen van de Wrp zijn tijdens de gesprekken aan bod gekomen. Aanvullend op de constatering van meerdere respondenten dat binnen de Wrp het behartigen van de belangen van prostituees onvoldoende uit de verf komt, bespreken we de volgende onderwerpen: uniformiteit in beleid, gemeentelijke verantwoordelijkheid en capaciteit, de extra verantwoordelijkheid van exploitanten, de leeftijdsverhoging en de registratieplicht.

Positief aan de Wrp is volgens meerdere respondenten dat deze, via een model-APV die door de VNG is opgesteld, leidt tot uniformer beleid – ook voor de escortsector. Een aanvullende opbrengst van de Wrp kan zijn dat deze uniformiteit ertoe leidt dat ook meer RIEC's zich het onderwerp prostitutie zullen toe-eigenen. Op dit moment rekenen sommige RIEC's prostitutie enkel nog tot hun werkveld wanneer er sprake is van (signalen van) mensenhandel. Wel wijzen vrijwel alle respondenten erop dat thuisprostitutie binnen deze wet niet geregeld wordt en zij dit als een gemis ervaren.

Meerdere respondenten constateren dat de invoering van de Wrp veel druk kan leggen op gemeenten, daar werkprocessen opnieuw moeten worden ingericht en alle bestaande vergunningen opnieuw moeten worden uitgegeven. Bovendien heeft de Wrp tot gevolg dat gemeenten ook een actieve rol in toezicht en handhaving moeten gaan spelen. Met name in kleine gemeenten kan de capaciteit hiervoor een aandachtspunt zijn. Hierbij is van belang dat het voeren van een nulbeleid – dat binnen de Wrp een mogelijkheid is – in de praktijk niet mogelijk is. Respondenten wijzen daarbij onder andere op het niet-locatiegebonden karakter van de escortsector en het feit dat illegale vormen van prostitutie altijd kunnen plaatsvinden. Een aandachtspunt is dan ook dat de Wrp veel van de gemeenten vraagt, maar naar verwachting niet zal leiden tot een daling van de illegale bedrijven/praktijken. De verwachting is dat uitgeweken zal worden naar andere regio's ("waterbedeffect") of er nieuwe vormen van prostitutie ontstaan.

Veel respondenten zijn positief over de extra verantwoordelijkheid die exploitanten binnen de Wrp krijgen. Zij geven aan dat exploitanten in tegenstelling tot toezichthouders van de politie of gemeente meer dan een momentopname hebben om in te kunnen schatten in welke mate er sprake is van (signalen van) mensenhandel. Tegelijkertijd plaatsen respondenten ook kanttekeningen bij deze extra verantwoordelijkheid. Zo is het de vraag hoe open een prostituee zal zijn tegen een exploitant en of een exploitant geschikt is voor het voeren van intakegesprekken. Daarnaast is nog onduidelijk hoe dit proces in de praktijk moet verlopen, bijvoorbeeld of ook een verplicht contactmoment tussen toezichthouder en exploitant moet plaatsvinden over het intakegesprek en of bevindingen schriftelijk moeten worden vastgelegd. Respondenten zijn van mening dat dit uitgebreid moet worden toegelicht, zodat de uitvoering van deze maatregel eenduidig gebeurt.

Over de leeftijdsverhoging voor prostituees van achttien naar 21 jaar zijn respondenten verdeeld. Sommige respondenten geven aan dat dit er mogelijk toe bijdraagt dat personen bewuster de keuze kunnen maken om in de prostitutie te werken en wellicht weerbaarder zijn wanneer enige vorm van druk op hen wordt uitgeoefend. Vanwege het uitblijven van een overgangsfase wijzen andere respondenten op het risico dat de weinige prostituees in het legale circuit die tussen de achttien en 21 jaar oud zijn, in het illegale circuit belanden. Bovendien wijzen zij erop dat de leeftijdsverhoging in het geval van onvergunde prostitutievormen geen invloed heeft op de onvrijwillige prostitutie.

Respondenten vinden het wegvallen van de landelijke registratie een gemis. Dit heeft tot gevolg dat alle instanties minder grip op de branche hebben en er een controlemechanisme ontbreekt. Wel kunnen gemeenten zelf een registratieplicht opleggen en/of een contactmoment verplicht stellen. Dit heeft echter veel werk voor de gemeenten tot gevolg. Bovendien kan een lokale registratieplicht tot weerstand bij prostituees en daarmee tot een ondergronds circuit leiden.

4.6 Resumé

In dit hoofdstuk is vanuit diverse invalshoeken ingegaan op de belangrijkste aspecten van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Uit het evaluatieonderzoek uit 2006 bleek dat twee derde van de gemeenten prostitutiebeleid had, meestal in de vorm van een maximumbeleid. Het beleid omvatte vaak ook de gezondheid en arbeidspositie van de prostituees. In ongeveer de helft van de gemeenten was in 2006 geen sprake van beleid ten aanzien van de escort en thuisprostitutie. Bijna alle gemeenten reguleerden de prostitutie via de APV.

Uit de gehouden enquête komt naar voren dat anno 2014 driekwart van de gemeenten prostitutiebeleid heeft. De voornaamste reden om geen beleid te hebben, is dat prostitutie voor zover bekend niet of nauwelijks voorkomt in een gemeente, althans dat geven de gemeenten zelf aan. Het beleid omvat vrijwel altijd een vergunningenstelsel en een vestigingsbeleid. Ten aanzien van het aantal toegestane seksinrichtingen kent twee derde van de gemeenten een maximumbeleid en/of een ruimtelijkeordeningsbeleid (43%). Een (feitelijk) nulbeleid komt in 24 procent van de gemeenten voor. In bijna twee derde van de gemeenten is het aantal gevestigde seksinrichtingen lager dan het maximaal aantal toegestane seksinrichtingen. Het beleid ten aanzien van specifieke prostitutievormen varieert. Zo is straatprostitutie in de meeste gemeenten niet toegestaan en raamprostitutie in twee derde van de gemeenten niet. De helft van de gemeenten kent een maximumbeleid ten aanzien van clubs. Respectievelijk 33 en 45 procent van de gemeenten heeft geen specifiek beleid voor escort en thuisprostitutie. Wat betreft de inhoudelijke aspecten van het beleid leggen de meeste gemeenten regels vast omtrent de verantwoordelijkheid van de ondernemers, het vestigingsbeleid en in mindere mate de gezondheid van de prostituees. Het terugdringen van illegaliteit en criminaliteit en het bestrijden van mensenhandel worden in ongeveer de helft van de gemeenten genoemd als inhoudelijk aspect. Empowerment en uitstapbeleid zijn in een klein aantal gemeenten onderdeel van het prostitutiebeleid. In vrijwel alle gemeenten staan in de APV regels omtrent de exploitatie van seksinrichtingen en prostitutie. In 60 procent van de gemeenten zijn de bepalingen geheel uit de model-APV overgenomen en in 27 procent met toevoegingen van eigen voorschriften.

Uit de toegestuurde documenten van 59 gemeenten, die als illustratie zijn verwerkt in het rapport, komen deels met de enquête vergelijkbare resultaten naar voren. Zo is het in de meeste gemeenten onder voorwaarden toegestaan om een club te exploiteren en zijn straat- en raamprostitutie verboden. Escortbedrijven mogen zich onder bepaalde voorwaarden ook vestigen in de gemeenten. Thuisprostitutie is in 20 van de 59 gemeenten onder voorwaarden toegestaan, maar in 38 van de 59 gemeenten is geen informatie omtrent thuisprostitutie gevonden. Vrijwel alle gemeenten die aanvullende documentatie hebben opgestuurd, hebben de arbeids-

omstandigheden en gezondheid van de prostituees onderdeel gemaakt van de vergunningsvoorwaarden. Overlast, aantasting van het woonmilieu en veiligheid worden overigens ook vaak genoemd. De resultaten zijn mogelijk een vertekening van het gegeven dat juist de gemeenten waar beleidsmatige aandacht voor prostitutie is, aanvullende documentatie hebben opgestuurd.

De casestudies maken duidelijk dat het beleid in de gemeenten varieert van terughoudend (verkapt nulbeleid of uitsterfbeleid) tot liberaal en – in een geval – anticiperend op de Wrp (leeftijdsverhoging). De overige gemeenten wachten met het bijstellen of (verder) ontwikkelen van het beleid totdat de Wrp duidelijkheid geeft over wat van de gemeenten wordt verwacht. In de gemeenten boeten de vergunde, locatiegebonden vormen van prostitutie steeds meer aan belang in, terwijl het fenomeen thuisprostitutie qua omvang toeneemt. Juist deze prostitutievorm kenmerkt zich door een wisselend beleid (al dan niet verboden of toegestaan onder voorwaarden). In dat verband wordt sterk gepleit voor eenduidig beleid om waterbedeffecten zoveel mogelijk tegen te gaan. De meningen verschillen over de mate waarin de Wrp dat gaat bewerkstelligen, omdat de gemeenten de vrijheid krijgen om een nuloptie in te voeren en een eigen invulling kunnen geven aan de lokale situatie, ook al is het beleid regionaal vastgesteld. In een van de gemeenten wordt bijvoorbeeld een registratieplicht voor prostituees ingevoerd, hoewel dit onderdeel uit de Wrp geschrapt is.

Over de leeftijdsverhoging voor prostituees naar 21 jaar wordt wisselend gedacht. Het positieve aspect daarvan is dat prostituees langer de tijd krijgen om de keuze voor het beroep weloverwogen te maken. Er zal in elk geval aandacht moeten komen voor de leeftijdscategorie 18-21 jaar. De vrees is dat door de leeftijdsverhoging en het ontbreken van een overgangsregeling voor de huidige prostituees, een deel van de prostituees illegaal gaat werken.

De exploitanten krijgen meer verantwoordelijkheden aangaande de bedrijfsvoering (bedrijfsplannen en intakegesprekken). Enerzijds hoort dit tot de taak van een exploitant, anderzijds werpen sommige gemeenten de vraag op in hoeverre dit gecontroleerd gaat worden en door wie. Met name de intakegesprekken zouden door een onafhankelijke instantie moeten gebeuren. Met het wegvallen van de registratieplicht is de mogelijkheid van een neutrale instantie voor de intake lastiger te realiseren voor de gemeenten.

In de interviews met de individuele respondenten zijn vergelijkbare kanttekeningen geplaatst. De Wrp, de nieuwe model-APV en het landelijke register voor escortbedrijven zullen weliswaar een belangrijke aanzet geven tot meer uniformiteit in het prostitutiebeleid dan thans het geval is. Het tegengaan van verplaatsingseffecten zal echter lastig blijven als gemeenten zelf hun beleid nog deels inhoud kunnen geven, vooral met betrekking tot de nuloptie en het reguleren van de thuisprostitutie. Van kleinere gemeenten en/of gemeenten die niet of nauwelijks

te maken hebben met prostitutie worden behoorlijke inspanningsverplichtingen en investeringen verwacht om het landelijke beleid uit te voeren, terwijl die gemeenten ook andere, soms dringender prioriteiten hebben.

De respondenten hebben conform de bevindingen in de casusgemeenten soortgelijke zorgpunten als het gaat om de leeftijdsverhoging en de verantwoordelijkheid van de exploitant voor de intakegesprekken. Bij dit laatste aspect brengen de respondenten ook naar voren dat sommige exploitanten de administratieve last te groot gaan vinden en hun onderneming zullen beëindigen of op een andere manier voortzetten.

Eindnoten

1. Volstaan wordt met de belangrijkste bevindingen; de lezer die geïnteresseerd is in meer gedetailleerde informatie kan de betreffende publicatie erop naslaan.
2. Gemeenten kunnen meer aspecten noemen waardoor het percentage boven de 100 komt.
3. Zie eindnoot 2.
4. De n is hier per item verschillend, omdat elk item als zelfstandige variabele, met twee antwoordmogelijkheden is gedefinieerd.
5 . Uit de vragenlijst zijn geen voorbeelden van deze categorie te noemen.
6. Waar prostitutie wordt bedreven.
7. Bij bepaalde prostitutievormen zijn aparte vragen gesteld, zoals naar de zonering van straatprostitutie.
8. Door de routing in de vragenlijst hebben niet alle gemeenten deze vraag kunnen beantwoorden.
9. Opvallend hierbij is dat meer respondenten dan in tabel 4.3 aangeven dat het uitstapbeleid een inhoudelijk aspect van het prostitutiebeleid is. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is de interpretatie door respondenten van de vragen waarop tabel 4.3 en tabel 4.8 betrekking hebben.
10. Gemeenten wachten onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) naar effectieve manieren voor het invoeren van de registratieplicht af alvorens een definitieve keuze voor een bepaalde werkwijze te maken.

5 Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het toezicht en de handhaving in relatie tot de prostitutiebranche. Onderwerpen zijn welke diensten betrokken zijn bij toezicht en handhaving, de rol van de GGD, ingetrokken en geweigerde vergunningen, naleving, maatregelen en acties, en bestuurlijke rapportages. Als eerste wordt kort stilgestaan bij het eerdere evaluatieonderzoek waarin toezicht en handhaving aan de orde zijn gekomen (5.1). Daarna wordt ingegaan op de resultaten uit de enquête die aan de gemeenten is verstuurd (5.2), gevolgd door de analyse van de bestuurlijke rapportages (5.3), casestudies (5.4) en interviews (5.5).

5.1 Literatuur

Uit het eerder aangehaalde evaluatieonderzoek van Flight et al. (2006) blijkt dat de politie vrijwel altijd een van de instanties is die prostitutiecontroles uitvoeren. De gemeenten bepalen meestal welke bedrijven gecontroleerd moeten worden; in een kwart van de gemeenten bepaalt de politie dat. Naast politie voeren ook de GGD, brandweer en bouw- en woningtoezicht controles uit vanuit hun eigen taakstelling.

Ongeveer een derde van alle locatiegebonden seksinrichtingen met vergunning heeft in een periode van vijf jaar voorafgaand aan het onderzoek uit 2006 een sanctie opgelegd gekregen. In ruim driekwart van de gevallen betreft de sanctie een waarschuwing. In de overige gevallen wordt het bedrijf (tijdelijk) gesloten of de vergunning ingetrokken. Het opleggen van een dwangsom komt sporadisch voor. De belangrijkste redenen om een sanctie op te leggen, zijn de aanwezigheid van prostituees zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning, dat seksinrichtingen niet voldoen aan de gedragseisen en strijdigheid met planologische regelingen. Het aantal gemeenten dat naast de traditionele (locatiegebonden) prostitutiebedrijven ook de escort- en thuisprostitutie wil reguleren, neemt in 2006 toe.

In het toenmalige onderzoek wordt geconstateerd dat de gemeentelijke handhaving verschillende neveneffecten heeft en knelpunten kent. Het vermoeden is dat

veel prostituees zonder geldige papieren 'ondergronds' zijn gaan werken. Daarnaast worden de vergunde seksinrichtingen strenger gecontroleerd dan de onvergunde inrichtingen hetgeen de vergunde inrichtingen als oneerlijk aanmerken. Strengere controles leiden volgens de onderzoekers waarschijnlijk tot een groter niet-vergund deel van de prostitutiebranche. Veel gemeenten hebben moeite met het vaststellen van de seksuele functie van erotische massagesalons.

De prostitutiebranche is kwetsbaar voor misstanden, waaronder mensenhandel (zie o.a. Bottenberg et al., 2012; NRM, 2012a; NRM, 2014a; NRM, 2014b; RIEC-Zuid-Holland Zuid, 2011). De literatuur geeft geen eenduidig beeld van het aantal slachtoffers van mensenhandel, deels als gevolg van allerlei methodologische kwesties (NRM, 2012). Buiten mensenhandel c.q. dwang en het hebben van onveilige seks, variëren de misstanden waarmee prostituees te maken krijgen per sector. Zo is bijvoorbeeld specifiek voor prostituees in clubs en privéhuizen de (verplichte) alcoholconsumptie – en soms ook druggebruik – een belangrijk aandachtspunt (Van Wijk et al., 2010). Sekswerkers achter het raam kunnen te maken hebben met een slechte staat van de werkruimtes en (onverwachte) extreme sekswensen van klanten (Goderie & Boutellier, 2006; Van Wijk et al., 2010). Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat informatie over misstanden binnen de illegale prostitutie grotendeels ontbreekt, mede omdat het in beeld brengen van illegale prostitutie zeer lastig en arbeidsintensief is en (overheids)instanties geen of een (te) beperkt beeld hebben van hetgeen zich daadwerkelijk afspeelt (Flight et al., 2006; Goderie & Boutellier, 2006; NRM, 2012b; RIEC Zuid-Holland Zuid, 2011; Van Wijk et al., 2010). Wel lijken thuisprostituees in sommige gevallen een man als 'gastheer' of 'beschermer' te gebruiken, bijvoorbeeld om de klant binnen te laten. Een verband met souteneurschap en/of gedwongen prostitutie wordt daarbij niet gelegd (RIEC Zuid-Holland Zuid, 2011; Van Wijk et al., 2010).

5.2 Enquête

Betrokken diensten en instanties

Aan de gemeenten is gevraagd welke gemeentelijke diensten het meest zijn betrokken bij het toezicht op en handhaving van het prostitutiebeleid.

Tabel 5.1 – Gemeentelijke diensten meest betrokken bij toezicht en handhaving

	n=249	%
Openbare Orde en Veiligheid	216	86,7
Bouw- en woningtoezicht	105	42,2
Ruimtelijke Ordening	70	28,1
Volksgezondheid	39	15,7
Toezicht/Handhaving/Vergunningen[1]	34	13,7
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	28	11,2
Welzijn	28	11,2
Burgerzaken	26	10,4
Wijkzaken/wijk- en buurtbeheer	20	8,0
Volkshuisvesting	9	3,6
Milieu	2	0,8
Economische zaken	1	0,4
GSB	1	0,4
Anders	40	16,1

De afdeling openbare orde en veiligheid (OOV) wordt het vaakst genoemd (87%) als zijnde het meest betrokken bij toezicht en handhaving. Daarnaast worden – in mindere mate – de afdelingen bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ordening (RO), volksgezondheid, sociale zaken en werkgelegenheid en welzijn genoemd. Conform het voorgaande beeld voeren de afdelingen OOV meestal (84%) ook de regie op toezicht en handhaving, gevolgd door RO (5%) en de overige afdelingen. De respondenten hebben bij de categorie 'anders' vaak ook afdelingen ingevuld die te scharen zijn onder de noemer toezicht/handhaving/vergunningen. Het is mogelijk, maar dat valt uit de gegevens antwoorden niet te reconstrueren, dat deze afdelingen deels geschaard kunnen worden onder OOV.

Naast de gemeentelijke afdelingen kunnen ook andere lokale of regionale instanties betrokken zijn bij toezicht en handhaving.

Tabel 5.2 – Regionale en lokale instanties

	n=248	%
Politie	230	92,7
Justitie/OM	130	52,4
GG&GD	123	49,6
Belastingdienst	90	36,3
Brandweer	64	25,8
Sociale recherche	63	25,4
Sociale dienst	51	20,6
Inspectie SZW	40	16,1
Hulpverlening/opvang	38	15,3
RIEC	28	11,3
GGZ	23	9,3
Exploitanten prostitutiebedrijven	17	6,9
UWV en CWI	16	6,5
Ziekenhuizen/huisartsen	9	3,6
Provincie	5	2,0
Andere gemeenten/gemeentelijke diensten	52	21,0

In vrijwel alle gemeenten (93%) is de politie betrokken bij toezicht en handhaving. In ongeveer de helft van de gemeenten maken ook het OM[2] en de GGD daar deel van uit en in een derde van de gemeenten ook de belastingdienst. De brandweer wordt door een kwart van de gemeenten genoemd als een instantie die betrokken is bij toezicht. In een op de tien gemeenten is ook het RIEC betrokken.

GGD

De GGD kan diverse (preventieve) maatregelen nemen in het kader van gezondheidsrisico's bij prostituees.

Tabel 5.3 – GGD-maatregelen gezondheidsrisico's

	n=246	%
Voorlichting SOA/HIV	99	40,2
Inspecties gezondheid en hygiëne	92	37,4
Voorlichting hygiëne, arbeidsomstandigheden psychische aspecten	80	32,5
SOA-controles	65	26,4
Laagdrempelige gezondheidsvoorzieningen	42	17,1
Vaccinaties	25	10,2
Specifieke projecten/acties	24	9,8
Geen/onbekend/nvt	113	33,6

In een derde van de gemeenten (34%) geven respondenten aan dat de GGD bij hun weten geen werkzaamheden verricht ten aanzien van prostitutie. Meest genoemde maatregelen door de GGD zijn voorlichting (SOA, HIV, hygiëne, arbeidsomstandigheden) en het uitvoeren van inspecties op gebied van gezondheid en hygiëne. In een kwart van de gevallen worden ook SOA-controles genoemd.

Overlegvormen

De vormen van overleg in de gemeenten zijn divers en kunnen ook combinaties van overlegvormen zijn.

Tabel 5.4 – Typering overlegvormen (in procenten)

	n = 244	%
Geen specifieke overlegvorm	108	44,3
Regionaal beleidsmatig	76	31,1
Handhavingsoverleg	59	24,2
Overleg ivm signalen onvrijwillige prostitutie/mensenhandel	42	17,2
Overleg uitvoering van toezicht en controle	34	13,9
Zorgoverleg met diverse partners	27	11,1
RIEC/casusoverleg	11	4,5
Anders	22	9

In ruim 44 procent van de gemeenten is er geen specifieke overlegvorm wat betreft toezicht en handhaving. Een derde van de gemeenten heeft (ook) een regionaal beleidsmatig overleg waarin het gaat om de primaire beleidsmatige afstemming tussen gemeenten.

Een kwart van de gemeenten heeft (ook) een handhavingsoverleg, bijvoorbeeld tussen gemeenten, OM en politie. Tot slot hebben gemeenten overleg in het kader

van signalen van mensenhandel en daaraan gekoppeld casusoverleg. Dat casusoverleg gebeurt dan binnen RIEC-verband.

Vergunningsverlening

Gemeenten kunnen van prostitutiebedrijven die zich in de gemeente willen vestigen verschillende vergunningen vragen.

Tabel 5.5 – Benodigde vergunningen vestiging prostitutiebedrijf

	n=243	%
Exploitatievergunning	199	81,9
Drank- en horecawetvergunning	103	42,4
Gebruiksvergunning	83	34,2
Geschiktheidverklaring	30	12,3
Een integrale vergunning	17	7,0
Anders	25	10,3

In de meeste gevallen (82%) betreft het een exploitatievergunning die prostitutiebedrijven nodig hebben om zich te kunnen vestigen in de gemeente. In een derde van gemeenten is dat een gebruiksvergunning, waarbij de opmerking van verschillende gemeenten op zijn plaats is dat de gebruiksvergunning in combinatie met de exploitatievergunning vereist is. Verder is in 42 procent van de gemeenten een drank- en horecavergunning noodzakelijk (indien er sprake is van verstrekking van alcoholische dranken). Bij de categorie 'anders' staat verschillende malen genoemd dat er (ook) een omgevingsvergunning nodig is en dat het type vergunning afhangt van de situatie/wijze van exploitatie.

In de enquête is aan de gemeenten gevraagd om over het jaar 2013 aan te geven hoeveel vergunningen er zijn aangevraagd, verleend, geweigerd en ingetrokken.

Tabel 5.6 – Aantal vergunningen aangevraagd en verleend in 2013 naar aantal gemeenten

	Aangevraagd	**Aantal gemeenten**	**Verleend**	**Aantal gemeenten**
Locatiegebonden	158	41	126	27
Niet-locatiegebonden	41	21	33	17
Overige	21	15	16	10
Totaal	**220**	**55 unieke gemeenten**	**175**	**42 unieke gemeenten**

In 2013 zijn er in totaal 220 vergunningen aangevraagd in 55 unieke gemeenten. Het merendeel van de vergunningen is bedoeld voor een locatiegebonden prostitutiebedrijf (72%). De overige aanvragen hebben betrekking op niet-locatiegebonden bedrijven (19%) en overige bedrijven (9%). In datzelfde jaar zijn er 175 vergunningen verleend. De verhouding tussen de verschillende vormen van prostitutiebedrijven is hetzelfde als bij de aangevraagde vergunningen (respectievelijk 72%, 19% en 9%). Sommige van de in 2013 aangevraagde vergunningen, kunnen ook in 2014 worden verleend of geweigerd. Er is met andere woorden geen een-op-eenrelatie tussen het aantal aangevraagde en verleende vergunningen in 2013.

Tabel 5.7 – Aantal geweigerde en ingetrokken vergunningen 2013 naar aantal gemeenten

	Geweigerde vergunningen	Aantal gemeenten	Ingetrokken vergunningen	Aantal gemeenten
Locatiegebonden	11	8	18	10
Niet-locatiegebonden	3	3	5	5
Overige	3	3		
Totaal	**17**	**11 unieke gemeenten**	**23**	**14 unieke gemeenten**

In 2013 zijn er in totaal zeventien vergunningen geweigerd, het merendeel voor locatiegebonden prostitutiebedrijven. Gemeenten weigeren de meeste vergunningen omdat het vestigen of exploiteren van een bedrijf in strijd is met de planologische regelingen of op grond van de wet Bibob. Er zijn in 2013 23 vergunningen ingetrokken.

Naleving

Een aantal enquêtevragen gaat over de naleving van regels door de exploitanten.

Tabel 5.8 – Naleving regelgeving exploitanten

	n	%
Goed	23	27,1
Redelijk	40	47,1
Matig	7	8,2
Slecht	1	1,2
Weet niet/geen mening	14	16,5
Totaal	**85**	**100**

De gemeenten die antwoord hebben gegeven op deze vragen, beoordelen de naleving van de regels door de exploitanten als redelijk tot goed. Enkele gemeenten beoordelen de naleving als matig tot slecht. Verschillende factoren kunnen van invloed zijn op de mate waarin de exploitanten de regels naleven.

Tabel 5.9 – Factoren van invloed op naleving

	n	%
Grote intensiteit toezicht en handhaving	42	49,4
Eigen opvatting/norm van de exploitant over schone branche	29	34,1
Impact sancties op bedrijfsvoering	26	30,6
Gepercipieerde pakkans	21	24,7
Complexiteit regelgeving	14	16,5
Sociale controle branchegenoten	6	7,1

De belangrijkste factoren die volgens de gemeenten van invloed zijn op de naleving, zijn terug te voeren op toezicht en handhaving (49%), de eigen opvattingen van de exploitant over een schone branche (34%) en de impact van sancties op de bedrijfsvoering (31%).

Bestuurlijke acties en rapportages

Gemeenten hebben de mogelijkheid om door middel van bestuurlijke acties en rapportages vorm en inhoud te geven aan het toezicht en de handhaving in relatie tot de prostitutiebranche. In de enquête is gevraagd of de gemeenten informatie hebben over acties en rapportages in de periode 2010-2013. Meer dan de helft (57%) van de gemeenten geeft aan over deze gegevens te beschikken.

Tabel 5.10 – Aantal bestuurlijke acties en rapportages (2010-2013)

	2010	**2011**	**2012**	**2013**
Bestuurlijke acties	78	149	129	120
Bestuurlijke rapportages	83	136	201	233

Het aantal rapportages is in de periode 2010-2013 bijna verdrievoudigd. Het aantal acties fluctueert en lijkt na 2011 iets af te nemen. Het oordeel van de gemeenten over de mate waarin bestuurlijke rapportages concrete aanknopingspunten voor maatregelen bevatten, is als volgt.

Tabel 5.11 – Oordeel bestuurlijke rapportages

	n	%
Goed	74	71,2
Matig	26	24,0
Slecht	4	3,8
Totaal	**104**	**100**

Bijna driekwart van de gemeenten (71%) beoordeelt de rapportages als goed en een kwart als matig (24%). Een enkele gemeente vindt de rapportages slecht. De mate waarin gemeenten maatregelen nemen naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage, staat in tabel 5.12.

Tabel 5.12 – Bestuurlijke maatregelen n.a.v. rapportages

	n	%
Altijd	45	42,9
Incidenteel	24	22,9
Nooit	16	15,2
Regelmatig	20	19,0
Totaal	**105**	**100**

Ongeveer 43 procent van de gemeenten geeft aan altijd maatregelen te nemen naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage. Een op de vijf gemeenten doet dat regelmatig. Zo'n 38 procent neemt incidenteel of nooit maatregelen. De redenen voor gemeenten om nooit of incidenteel maatregelen te nemen naar aanleiding van bestuurlijke rapportages zijn divers. Onder meer is genoemd dat de constateringen onvoldoende zijn onderbouwd en er geen aanleiding toe is om maatregelen te nemen. Gemeenten kunnen verschillende maatregelen nemen als er een overtreding is geconstateerd en een bestuurlijke rapportage is opgemaakt.

Tabel 5.13 – Aard van de maatregelen naar aanleiding van bestuurlijke rapportage

	n	%
Waarschuwing	48	72,7
Intrekken vergunning(en)	11	16,7
Sluiten pand	9	13,6
Boete	7	10,6
Andere	24	36,4

De meest genoemde maatregel is een waarschuwing (73%). In een op de zes gevallen wordt de vergunning ingetrokken. Andere maatregelen zijn het sluiten van het pand (14%) en een boete (11%).

Controlerende instanties

Diverse instanties kunnen betrokken zijn bij het uitvoeren van controles in de gemeenten.

Tabel 5.14 – Controlerende instanties

	n	%
Politie	78	92,9
GGD	49	58,3
Bouw- en woningtoezicht	40	47,6
Belastingdienst	35	41,7
Brandweer	31	36,9
Sociale recherche	16	19
Inspectie SZW	12	14,3
Anders	16	19

In bijna alle gevallen (93%) is de politie de instantie die de (bestuurlijke) controles uitvoert. In bijna 60 procent van de gevallen voert de GGD (ook) controles uit. Gelet op de taakstelling van de GGD worden die controles uitgevoerd in relatie tot de gezondheidszorg (vaccineren, SOA-preventie et cetera).

De afdeling bouw- en woningtoezicht voert in bijna de helft van de gemeenten (48 %) controles uit en de brandweer in 37 procent. Verder worden nog de sociale recherche (19 %) en de inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie; 14 %) genoemd. Bij de categorie 'anders' zijn verschillende malen de gemeentelijke toezichthouders vermeld. De vraag welke instanties bepalen of er controles worden uitgevoerd, is als volgt beantwoord.

Tabel 5.15 – Bepalende instanties controles

	n	%
Politie	39	46,4
OOV/Toezicht en handhaving	10	11,9
Bouw- en woningtoezicht	6	7,1
GGD	4	4,8
Andere	25	29,8
Totaal	**84**	**100**

In bijna de helft van de gevallen (46 procent) bepaalt de politie of er controles worden uitgevoerd. De gemeentelijke afdelingen OOV, toezicht en handhaving, bouw- en woningtoezicht en de GGD doen dat in veel mindere mate. Er zijn relatief veel instanties genoemd bij de antwoordcategorie 'andere'. Hierbij is onder andere genoemd dat de controles in overleg plaatsvinden, bijvoorbeeld tussen politie en brandweer en tussen gemeente en politie.

Controles

Controles kunnen op verschillende momenten worden uitgevoerd. Hierbij zijn ook combinaties van controlemomenten mogelijk.

Tabel 5.16 – Moment van controle

	n	%
Afgifte bouwvergunning	15	17,9
Moment dat vergunning bijna verstreken is	6	7,1
Na klachten omwonenden	28	33,3
Proactief (hele jaar door)	33	39,3
Periodiek op vaste momenten	34	40,5
Jaarlijks	11	13,1
Anders	10	11,9

Als er controles plaatsvinden, dan gebeurt dat meestal periodiek (op vaste momenten) en/of het gehele jaar (proactief). Naar aanleiding van klachten worden ook controles gehouden (33%). Bij 'anders' wordt bijvoorbeeld genoemd dat de controles geschieden als er signalen zijn dat er prostitutie wordt bedreven zonder vergunning.

Tabel 5.17 – Aankondiging controles

	n	%
Altijd	2	2,4
Nooit	41	48,8
Soms	41	48,8
Totaal	**84**	**100**

In de helft van de gevallen vindt er geen vooraankondiging plaats, in de andere helft van de gevallen soms. In 56 procent van de gemeenten is niet vastgelegd hoe vaak de controles plaatsvinden. In de rest van de gemeenten is dat wel vastgelegd of wordt er gewerkt aan de invulling van de controles.
De vraag of er een handhavingsarrangement is afgesloten, wordt in 55 procent van de gemeenten positief beantwoord. In de overige gevallen is dat niet het geval.[3]

In iets meer dan de helft van de gemeenten (52 procent) heeft de politie zowel een strafrechtelijke als bestuursrechtelijke handhavingstaak. In de andere gemeenten betreft de handhaving uitsluitend de strafrechtelijke handhavingstaak c.q. de opsporing van misdrijven.

Sancties

Sinds 2010 zijn er door 53 unieke gemeenten 306 sancties opgelegd, het merendeel voor onvergunde, locatiegebonden prostitutie

Tabel 5.18 – Aantal sancties sinds 2010

	Sancties	Aantal gemeenten
Locatiegebonden		
Vergund	92	21
Niet vergund	142	17
Niet-locatiegebonden		
Vergund	14	5
Niet vergund	30	7
Overige		
Vergund	10	2
Niet vergund	18	4
Totaal	**306**	**53 unieke gemeenten**

Verschillende soorten overtredingen kunnen voor de gemeente aanleiding zijn om sancties toe te passen in zowel de vergunde als de onvergunde prostitutie.

De meest genoemde reden voor de gemeenten om een sanctie toe te passen, is dat de vereiste vergunning niet aanwezig is tijdens de controle. Andere genoemde overtredingen zijn dat de vestiging van het seksinrichting in strijd is met de geldende planologische regelingen, dat personen zonder verblijfstitel worden aangetroffen en dat de exploitant niet aan de gedragseisen voldoet.

Tabel 5.19 – Redenen om sancties toe te passen

	n=83	%
Nvt (geen sancties)	38	45,8
Geen vereiste vergunning aanwezig	27	32,5
In strijd met planologische regeling	11	13,3
Exploitant voldoet niet aan gedragseisen	8	9,6
Aanwijzingen dat er personen zonder verblijfstitel zijn	8	9,6
Onvrijwillige prostitutie/mensenhandel	7	8,4
Gezondheid en/of zedelijkheid	7	7,2
Overlast	6	7,2
Openbareordeproblematiek	5	6,0
Woon- en leefklimaat	5	6,0
Arbeidsomstandigheden van de prostituees	3	3,6
Aanwijzingen dat er minderjarigen zijn	2	2,4
Veiligheid	4	4,8
Verkeersvrijheid en -veiligheid	0	0,0

Voorziene knelpunten Wrp

De gemeenten vinden in grote meerderheid (87%) dat de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk voldoende houvast bieden om sancties op de leggen. Met de invoering van de Wrp zien de gemeenten verschillende knelpunten ten aanzien van toezicht en handhaving. Een veel genoemd knelpunt is de capaciteit die toezicht en handhaving gaan vergen. Vooral het toezicht op de niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven en thuisprostitutie is arbeidsintensief en zal de nodige – schaarse – capaciteit vergen (personeel, middelen, administratieve lasten). Verschillende gemeenten geven aan daar geen middelen voor te hebben. Hierbij wordt opgemerkt dat de discussie in hoeverre de politie bestuurlijke controles blijft uitvoeren ook van belang is als het gaat om de besteding van middelen door de gemeente. Als de politie geen toezicht meer houdt, moeten de gemeenten zelf de toezichthouders aanstellen. Voor kleinere gemeenten, die bovendien niet of weinig te maken hebben met prostitutie, kan dit een drempel zijn. En, zo geeft een gemeente aan, als er geen toezicht is, dan blijft handhaving ook achterwege.

De politie heeft de benodigde kennis en expertise in het herkennen van signalen van mensenhandel en kan zo nodig direct (strafrechtelijk) optreden. Deze voordelen zouden toezichthouders van buiten de politie minder hebben.

5.3 Bestuurlijke rapportages

Uit de bestudeerde 100 bestuurlijke rapportages komt een beeld van de praktijk van toezicht en handhaving naar voren. Zoals gezegd, hebben de meeste rapportages betrekking op de illegale thuisprostitutie. In alle gevallen is de politie de instantie die de bestuurlijke controle uitvoert en naar aanleiding daarvan een bestuurlijke rapportage opmaakt. De benaming van die politieafdelingen varieert, zoals Regionaal Uitbuiting Interventie Team (RUIT), Prostitutie Controle Team (PCT) en Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM). In een van de rapportages staat expliciet vermeld dat de belastingdienst bij de controle aanwezig is geweest.

Overtredingen en misstanden

Voor (bedrijfsmatige) seksuele dienstverlening is een vergunning noodzakelijk. In het merendeel van de gevallen beschikken de sekswerkers (n=80) niet over de vereiste vergunning. Bij wijze van verdere toelichting staat er in verschillende rapportages dat de sekswerkers niet op de hoogte zijn van het feit dat ze een vergunning moeten hebben. Andere verklaring is dat de prostituees het geld nodig hebben. Een enkele prostituee geeft toe te weten dat ze over een vergunning zou moeten beschikken.

Tien exploitanten hebben wel een vergunning, maar de helft daarvan blijkt bij controle niet meer up-to-date (verlopen, ingetrokken, nieuwe beheerder staat er nog niet op).

Tien exploitanten/sekswerkers hebben ten tijde van de controle – naar hun zeggen – een vergunning aangevraagd, maar kunnen die nog niet overhandigen, omdat de aanvraag nog in behandeling is. In een van de bestuurlijke rapportages staat vermeld dat de politie dit bij de gemeente controleert.[4]

Naast de constatering dat de exploitanten/prostituees niet over de vereiste vergunning beschikken of een exploitant zijn vergunning heeft laten verlopen, kunnen de politiecontroleurs tijdens hun controle ook andere misstanden waarnemen. In tien bestuurlijke rapportages heeft de politie ook (signalen van) mensenhandel genoteerd. Er zijn drie bestuurlijke rapportages opgemaakt naar aanleiding van strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel. In een rapportage stuit de politie op mogelijke mensenhandel en start naar aanleiding daarvan een strafrechtelijk onderzoek. De meisjes moeten overnachten op de werkplek, worden door de pooier geïsoleerd, mogen niet zelf beschikken over hun verdiensten, en krijgen een erg laag loon. In een ander geval zijn er volgens de politie ook signalen van mensenhandel. De prostituees mogen tegen een vergoeding in de seksinrichting slapen, ze krijgen boetes van de exploitant en de klanten betalen niet rechtstreeks aan de prostituee, maar aan de exploitant. In overleg met het OM is echter geen strafrechtelijk onderzoek opgestart. Tijdens een controle, naar aanleiding van een melding, stuit het

controleteam op een beheerster die tracht te voorkomen dat de politie met de prostituees praat. De prostituees hebben zich verstopt in de woning. De politie vindt ze (vijf in totaal); de vrouwen maken volgens de politie een angstige indruk. Een van hen zegt dat ze is gedwongen tot prostitutie en daar hulp voor wil. De vreemdelingenpolitie wordt ingeschakeld, omdat de vrouwen geen arbeid in Nederland mogen verrichten.

In vier andere rapportages zijn er signalen van mensenhandel genoemd, maar verder blijkt niet uit de rapportage wat er in strafrechtelijke zin mee is gedaan. In een uitgelezen telefoon staan berichtjes als: *"Im super tired today. Make already twelve clients"*. De verhuurder van de woning is eerder veroordeeld voor mensenhandel. Een ander voorbeeld is een advertentie waarin staat dat het meisje 24/7 beschikbaar is en allerlei seksuele handelingen verricht zonder condoom.

Tot slot wordt in de rapportages melding gemaakt van prostituees die illegaal in Nederland werken (3 maal), overlast in de buurt (1 maal) en een drugslaboratorium in de seksinrichting (1 maal).

Wijze van contact leggen

De wijze waarop de prostitutiecontroleteams van de politie op het spoor komen van de onvergunde sekswerkers is als volgt samen te vatten.

Tabel 5.20 – Contact met sekswerkers via (N=100)

	N
Advertentie internet	76
Routinecontrole	7
Meld Misdaad Anoniem	6
Tips/melding	4
Burgers (overlast)	2
Strafrechtelijk onderzoek	2
Hercontrole (aanvraag vergunning)	2
Op verzoek Vreemdelingenpolitie	1
Totaal	**100**

Driekwart (n=76) van de bestuurlijke rapportages is terug te voeren op het zoeken naar advertenties op internet (onder andere Kinky.nl) door de medewerkers van het controleteam. De politie doet zich voor als klant en maakt een afspraak met de prostituee. Op de afgesproken plaats – vaak een woning waar de prostituee verblijft – vindt de controle door de politie plaats. Zeven rapportages zijn opgemaakt naar aanleiding van een routinecontrole in bekende seksinrichtingen. Iets meer dan tien procent van de rapportages is het gevolg van meldingen door derden van burgers,

hetzij rechtstreeks bij de politie (bijvoorbeeld in verband met overlast), hetzij via Meld Misdaad Anoniem.

Eerdere bestuurlijke rapportage

Over prostituees of exploitanten kunnen eerdere bestuurlijke rapportages zijn opgemaakt. Op basis van de 100 bestudeerde rapportages is dat in 22 gevallen het geval. Een uitschieter is een prostituee tegen wie negen bestuurlijke rapportages zijn opgemaakt. Tegen een exploitant is driemaal een bestuurlijke rapportage opgemaakt.

Te ondernemen actie(s)

De opstellers van de bestuurlijke rapportages kunnen – en doen dat in vrijwel alle gevallen ook – aanbevelingen doen aan instanties voor het treffen van maatregelen naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen. Exploitanten en prostituees kunnen ook aanwijzingen krijgen.

Tabel 5.21 – Maatregelen

	n
Nemen van bestuurlijke maatregelen/instrumentarium	52
Verzoek tot stoppen en verwijderen advertenties	13
Aanvragen vergunning (eventueel combi met advertentie verwijderen)	13
Mededeling dat prostitutie zonder vergunning verboden is	10
Last onder dwangsom aanbevolen	2
Jeugdzorg inschakelen	1
Sluiten pand	1
Controle BJZ	1
Opstellen beleidskader	1
Strafrechtelijke aanpak	1
Totaal	**95**

In meer dan de helft van de gevallen staat de standaardaanbeveling aan de gemeente om bestuursrechtelijke maatregelen te nemen (of het bestuursrechtelijke instrumentarium toe te passen). Verdere details ontbreken. Een uitzondering is de aanbeveling om een last onder dwangsom toe te passen en een pand te sluiten.

In één geval wordt aanbevolen om Bureau Jeugdzorg (BJZ) in te schakelen[5] en in ander geval een strafrechtelijk onderzoek te starten. In dertien rapportages staat dat de sekswerker/exploitant moet stoppen met het werk en de advertenties op het internet moet verwijderden. Eenzelfde aantal krijgt de aanwijzing om een vergunning aan te vragen. Verschillende prostituees krijgen een waarschuwing of worden gewezen op hulpverlening.

In vrijwel alle bestuurlijke rapportages is de gemeente de instantie die wordt aangewezen om verdere actie te ondernemen. Daarnaast gaat het ook om prostituees/exploitanten en een enkele keer om BJZ, een woningcorporatie en de vreemdelingenpolitie. In acht rapportages staat dat er een nacontrole wordt georganiseerd.

5.4 Casestudies

In de casestudies is met de respondenten uitvoerig ingegaan op toezicht en handhaving in de prostitutiebranche. In een aantal gemeenten hebben de onderzoekers ook diensten van de politie meegelopen om een goed beeld te krijgen van de praktijk van bestuurlijke controles. Grotendeels leveren de bevindingen een nadere inkleuring op van de gegevens uit de enquête, met name waar het de praktijk van de bestuurlijke controles betreft.

Betrokken instanties

De interviews met de respondenten uit de casusgemeenten maken duidelijk dat er veel instanties bij toezicht en handhaving in relatie tot de prostitutiebranche betrokken zijn. In alle steden zijn dat de politie en gemeente. De mate waarin ook andere instanties betrokken zijn, is grotendeels afhankelijk van de aanwezigheid van prostitutiebeleid en de omvang van de prostitutiebranche in de betreffende gemeenten. Rotterdam kent bijvoorbeeld een uitgebreid netwerk van instanties, zoals politie, gemeente, GGD, Bureau Jeugdzorg en prostitutiemaatschappelijk werk. In de gemeente Enschede is ook een instelling voor verslavingszorg actief. Een van de gemeenten kent, zoals gezegd, geen (uitgewerkt) prostitutiebeleid en geen seksinrichtingen. Gemeentelijke afdelingen, als bouw- en woningtoezicht en GBA, kunnen op grond van het bestemmingsplan controles uitvoeren en zaken van mensenhandel worden via de politie en het RIEC opgepakt.

Overlegstructuren

In alle casusgemeenten zijn er een of meer overlegstructuren rondom prostitutie en mensenhandel. Grofweg zijn er overlegstructuren waarin nieuwe ontwikkelingen op het gebied van prostitutie en mensenhandel in het land of de gemeente worden besproken en casusoverleggen waar concrete zaken van mensenhandel worden besproken. De eerste vorm, waarin geen casus aan de orde komen, heeft voornamelijk een beleidmatig karakter en kent in de casusgemeenten verschillende benamingen, doelstellingen en samenstellingen. Hierbij kan zowel worden overlegd op regionaal niveau door verschillende gemeenten, de belastingdienst, RIEC, politie en OM, als op gemeentelijk niveau, waaraan dan ook andere partners (bijvoorbeeld hulp- en welzijnsorganisaties) deelnemen. In de interviews is daarnaast ingegaan op de casusoverleggen. Het beeld daarvan is divers. Er zijn gemeenten die binnen het

RIEC-verband de casus bespreken. Die overleggen hebben meermaals een voornamelijk repressief karakter, omdat hulp- en welzijnsorganisaties geen convenantpartner zijn en derhalve geen deel uitmaken van het overleg. In een andere gemeente moet de ketenaanpak mensenhandel binnen het RIEC nog worden doorontwikkeld en in weer een andere gemeente heeft het RIEC vrijwel geen rol in de aanpak van mensenhandel. Hier zijn de politie en het OM samen betrokken bij de aanpak en worden zij gevoed met informatie door hulp- en welzijnsorganisaties. Het RIEC wordt vooral ingeschakeld voor regio-overschrijdende zaken. In alle overlegvormen speelt illegale prostitutie een rol voor zover die (rol) verband houdt met vormen van seksuele uitbuiting. Anders gezegd, illegale prostitutie *an sich* is geen of nauwelijks een onderwerp binnen een van de voornoemde overlegstructuren, behalve waar bijvoorbeeld (vermoedelijke) gevallen van mensenhandel spelen. De politie is in de meeste gemeenten de toezichthouder. Toezicht houden impliceert ook dat de politie signalen van mensenhandel moet herkennen en daarnaar handelen, bijvoorbeeld door een strafrechtelijk onderzoek te starten.

Hulpverlening

Toezicht op de prostitutiebranche gaat in de meeste casusgemeenten verder dan het (formele) toezicht op de naleving van de gestelde eisen, maar behelst ook een zorg- en hulpcomponent. Dit blijkt uit de betrokkenheid van hulp- en zorginstanties, die zich enerzijds bekommeren om het mentale en fysieke welzijn van de prostituees en anderzijds signalen van mensenhandel kunnen oppikken en doorspelen aan de politie. Hulpverlening, en toezicht en handhaving opereren in de praktijk tamelijk autonoom van elkaar. Dit wordt bewust door de hulpverlening gedaan om de opgebouwde vertrouwensband met prostituees niet in gevaar te brengen. Niettemin vinden respondenten het belangrijk dat beide taakvelden ('hulp en zorg' versus 'repressie') verbindingen met elkaar houden en elkaar blijven informeren over actuele zaken en ontwikkelingen. In een van de casusgemeenten is om die reden een ketenregisseur mensenhandel aangesteld die een verbindende schakel vormt tussen de hulp- en zorginstellingen en de repressieve instanties. Hierbij gaat het hulpverleners en politiemensen die signalen van mensenhandel gezamenlijk beoordelen en doorzetten naar de juiste instantie.

Intermezzo

In een van de casusgemeenten zijn de verschillende instanties tevreden over de samenwerking. De periodieke overleggen worden doorgaans als waardevol ervaren omdat dan besproken kan worden wat er in de regio speelt en welke problemen zich voordoen. De hulpverleningsinstanties ervaren de samenwerking met de gemeente en de politie als prettig. Een aandachtspunt is de informatie-uitwisseling. Zo is de hulpverlening geen RIEC-partner waardoor niet alle informatie gedeeld kan worden tussen alle partners. Een ander punt dat

samenwerking binnen de regio soms lastig maakt, is dat sommige gemeenten ontkennen dat er prostitutie plaatsvindt in hun gemeente, terwijl dit wel het geval is.

Bestuurlijke controles

Door de bestuurlijke controles in de (on)vergunde prostitutiesectoren krijgen toezicht en handhaving concreet vorm en inhoud. Het gaat hierbij voornamelijk om de aanwezigheid van vergunde seksinrichtingen in een gemeente en het feit of de gemeente werk maakt van de aanpak van illegale/onvergunde prostitutie.

Er kunnen grofweg drie soorten controles op de prostitutiebranche worden onderscheiden: kleine en grote controles in de vergunde sectoren en controles in de illegale sectoren. De kleine, bestuurlijke controles in vergunde, locatiegebonden prostitutiesectoren (clubs, ramen), mits die er zijn in een gemeente, vinden een paar maal per jaar plaats en worden met name door de politie uitgevoerd. De ervaring van respondenten is dat er weinig tot geen overtredingen worden geconstateerd. De exploitanten zorgen ervoor dat er niets valt aan te merken om zo het risico te vermijden dat ze hun vergunning kwijtraken. De controleurs controleren de paspoorten van prostituees en spreken met hen om eventuele slachtoffers van mensenhandel te identificeren. Dat laatste gebeurt overigens weinig; er worden weinig slachtoffers van mensenhandel geïdentificeerd. Diverse respondenten zetten mede om die reden vraagtekens bij het nut van dit soort controles gezien de schaarse capaciteit van de politie.

De grote bestuurlijke controles vinden onder meer plaats in de escortsector en hebben een regionaal en soms landelijk karakter. De politie en vaak ook de belastingdienst huren een hotelkamer of een woning en bestellen een escort. In het daaropvolgende contact worden de papieren gecontroleerd en wordt nagegaan of er sprake is van gedwongen prostitutie. Zo niet, dan controleert de belastingdienst de relevante gegevens in verband met de opgegeven inkomsten.

Respondenten in een van de casusgemeenten schatten in dat 80 procent van de beschikbare tijd en capaciteit van de bestuurlijke controles opgaat aan de illegale prostitutie (illegale escort en bedrijfsmatige thuisprostitutie). Het primaire doel is het zicht krijgen op minderjarige prostituees en gedwongen vormen van prostitutie. Dergelijke controles gaan – op hoofdlijnen – als volgt in het werk. Politiefunctionarissen zoeken op sites als kinky.nl naar advertenties waarin vrouwen (en mannen) hun seksuele diensten aanbieden. Het aanbod aan advertenties is erg groot, dus nadere prioritering is noodzakelijk. De politie selecteert de advertenties die duiden op 1) minderjarigen, 2) slachtoffers van mensenhandel, 3) prostitutie door illegalen en 4) onvergunde prostitutie. Politiemensen letten hierbij bijvoorbeeld op etnische achtergrond, leeftijd, continue beschikbaarheid van de prostituee en aangeboden seksuele handelingen (bijvoorbeeld onveilige seks). Dergelijke controles zijn erg arbeidsintensief, en leveren vooral treffers op in termen van illegale

prostitutie, waarbij in bepaalde gevallen ook signalen van mensenhandel worden herkend. Die signalen resulteren overigens niet altijd in een strafrechtelijk onderzoek, onder meer omdat de prostituee geen verklaring wil afleggen.

Intermezzo

Vorig jaar is in een van de gemeenten een grootschalige actie uitgevoerd waarbij alle op dat moment werkende prostituees op die locatie zijn bevraagd. De basis voor deze actie was gelegen in door verschillende ketenpartners ontvangen signalen over ernstige misstanden en meerdere lopende opsporingsonderzoeken. Deze actie heeft geleid tot 55 gesprekken met prostituees, waarbij in 48 gevallen signalen van mensenhandel naar voren kwamen. Tot nu toe zijn twee personen daadwerkelijk vervolgd en veroordeeld voor dit strafbare feit. Bij dit op het oog geringe aantal speelt volgens een respondent mogelijk mee dat het 'haalzaken' betreft waarbij verder onderzoek veel capaciteit vergt.

Uitgezonderd een gemeente, waar de politie vooralsnog niet is gemandateerd, voert de politie in de gemeenten bestuursrechtelijke controles uit of heeft dat tot voor kort gedaan. In de nieuwe politieorganisatie is dit een taak geworden van de vreemdelingenpolitie. Ofschoon sommige respondenten hun vraagtekens zetten bij deze keuze, is de overheersende mening dat de politie bij uitstek gekwalificeerd is om de controles te doen vanwege haar expertise en de mogelijkheid om in geval van signalen van mensenhandel 'automatisch' van het bestuursrecht naar het strafrecht te kunnen overstappen. Diverse respondenten wijzen op de ontwikkeling binnen de politie om zich terug te trekken op haar kerntaken en in het verlengde daarvan neventaken af te stoten. Het uitvoeren van bestuurlijke controles zou daar ook bijhoren. Die taak zouden gemeentelijke toezichthouders op zich moeten nemen, hetgeen in sommige gemeenten (Amsterdam, Groningen) al gebeurt. In de casusgemeenten leidt dit tot discussie en onduidelijkheid. Het is een zorgpunt voor de gemeenten of zij de middelen hebben om voldoende gekwalificeerde toezichthouders op te leiden en wat de precieze taakafbakening wordt van de politie. Een optie zou zijn dat de politie zich gaat richten op de illegale sectoren, door het zoeken naar en selecteren van advertenties op het internet, vooral met het doel misdrijven op te sporen. Gemeentelijke toezichthouders kunnen zich dan beperken tot controles van de vergunde seksinrichtingen. Hierbij is de vraag van respondenten in hoeverre de gemeentelijke toezichthouders eventuele signalen van mensenhandel kunnen signaleren en herkennen en welke vervolgstappen dan mogelijk zijn zonder afbreuk te doen aan de vertrouwensband met de prostituee in kwestie en het eventuele verlies van informatie.

Intermezzo

In een van de casusgemeenten was er een vermoeden dat er in een bedrijfspand prostitutie plaatsvond door minderjarige Roemenen. Het adres kwam meerdere malen naar voren bij controles en er stonden diverse personen ingeschreven op dat adres. Er is door instanties veel gediscussieerd in hoeverre de politie op bestuursrechtelijke gronden aldaar de controle kon uitvoeren. Grond om strafrechtelijk op te treden, was er niet. Om die reden hebben de afdelingen bouw- en woningtoezicht, de ODDV, burgerzaken en de brandweer het betreffende pand betreden. Er bleek inderdaad sprake van illegale bewoning. Het resultaat was dat de niet-ingeschrevenen die in het pand verbleven, het pand moesten verlaten. Er is uiteindelijk besloten dat één vrouw met haar kind daar mocht blijven wonen, totdat ander onderdak was gevonden. De politie heeft de zaak van de minderjarigen opgepakt.

In een gemeente is sprake van een regionaal handhavingsarrangement. De strekking hiervan is dat gemeenten op vergelijkbare overtredingen dezelfde sancties moeten toepassen. Respondenten uit deze gemeente betwijfelen of dit in de handhavingspraktijk ook voorkomt, omdat de gemeenten toch naar eigen inzicht zullen en willen blijven handelen. Hiermee samenhangend, wordt als tekortkoming van het handhavingsarrangement aangemerkt dat gemeenten kunnen ontkennen dat er in hun gebied sprake is van prostitutie terwijl dit wel het geval is.

In geval de controlerende instanties, vooral de politie, overtredingen constateren kunnen zij een bestuurlijke rapportage opmaken voor het bestuur, dat daarop passende acties kan ondernemen. Uit de landelijke vragenlijst onder gemeenten blijkt dat ongeveer twee derde van de gemeenten de bestuurlijke rapportages een goed middel vindt. De overige gemeenten vinden de bestuurlijke rapportages matig of slecht. Ook tijdens de interviews ten behoeve van de casestudies zijn meerdere respondenten kritisch over de doelmatigheid en effectiviteit van de bestuurlijke rapportages. De kritiek spitst zich onder meer toe op het werk dat het opstellen van bestuurlijke rapportages met zich meebrengt, gekoppeld aan het gegeven dat niet alle rapportages in behandeling worden genomen. Hier speelt mee dat bestuurlijke rapportages soms te weinig of niet de juiste informatie bevatten om handvatten te bieden voor bestuurlijke maatregelen, althans volgens de casusgemeenten. Meerdere respondenten die zijn geïnterviewd in het kader van de casestudies pleiten voor een landelijk rapportageformat dat tegemoet komt aan de eisen en wensen van de gemeenten. In een van de casusgemeenten voeren gemeente en politie overleg over een efficiënte werkwijze in het traject van de bestuurlijke rapportages. Dat overleg heeft een regionaal karakter. De kritiek heeft vooral betrekking op de effectiviteit van de sanctionering.

Gemeenten kunnen bij geconstateerde overtredingen diverse sancties toepassen, waaronder het sluiten van een pand en het opleggen van een last onder dwangsom. Het sluiten van een pand komt sporadisch voor, omdat het lastig blijkt om de

verhuurder of pandeigenaar aan te merken als feitelijke overtreder of omdat de overlast moeilijk aan te tonen is. Dit doet zich met name voor bij illegale thuisprostitutie waarbij prostituees een woning huren van waaruit zij hun diensten aanbieden. Bij het opleggen van een last onder dwangsom doen zich verschillende knelpunten voor. Het eerste knelpunt is dat prostituees die in overtreding zijn eerst een waarschuwing krijgen. Bij een tweede geconstateerde overtreding kan de last onder dwangsom worden opgelegd. Respondenten zijn van mening dat er onvoldoende hercontroles plaatsvinden en constateren voorts dat illegaal opererende prostituees hun werkzaamheden verplaatsen naar een andere gemeente om bestuurlijke sancties te ontlopen. In dat geval kan de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom in geval van een overtreding in een andere gemeente niet worden 'overgedragen' en moet (weer) een waarschuwing volgen. Een tweede knelpunt betreft het innen van een opgelegde dwangsom bij prostituees die niet staan ingeschreven in een gemeente. Deze personen zijn voor gemeenten niet traceerbeer. Een neveneffect, sommige respondenten noemen dit 'onrechtvaardig, is dat bij autochtoon Nederlandse prostituees – die wel staan ingeschreven en een BSN hebben – de dwangsom wel kan worden geïnd, en bij 'illegaal verblijvenden' niet. Al met al vinden respondenten de bestuurlijke maatregelen waar het gaat om overtredingen in de prostitutiebranche weinig effectief, met name voor buitenlandse prostituees die zich vanuit een woning prostitueren.

5.5 Individuele interviews

Om misstanden te voorkomen, maar ook om oneerlijke concurrentie tussen onvergunde bedrijven en vergunde bedrijven, die belasting betalen en zich aan de regels houden te voorkomen, zijn toezicht en handhaving noodzakelijk. Binnen toezicht en handhaving hebben met name de gemeente en politie een belangrijke rol, waarbij zij vanzelfsprekend ondersteund worden door andere instanties.

De interviews met de respondenten over de rol van de gemeente bij toezicht en handhaving (o.a. effectiviteit dwangsom) komen overeen met hetgeen in de casestudies is vermeld. De respondenten ervaren het als nadeel dat de sancties die aan bestuurlijke rapportages gekoppeld zijn, in fases verlopen van (relatief) milde straffen naar zwaardere sancties. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om direct de gewenste bestuurlijke sanctie te treffen. Daarnaast wijzen zij erop dat bevindingen niet 'overdraagbaar' zijn tussen gemeenten onderling. Dit betekent in de praktijk dat personen die in gemeente X de vergunningsvoorwaarden overtreden en sancties opgelegd krijgen, kunnen uitwijken naar gemeente Y. Tot slot vinden respondenten dat in de bestuurlijke rapportages nog onvoldoende aandacht is voor personen of partijen die illegale prostitutie faciliteren. Zij zouden graag zien dat er meer aandacht komt voor bijvoorbeeld verhuurders van woningen en bemiddelingsbureaus.

Indien het bestuurlijke toezicht een verantwoordelijkheid van de gemeenten wordt, vinden respondenten dat voorkomen moet worden dat er gescheiden toezicht ontstaat (BOA's en politie). Daarnaast geven zij aan dat het de vraag is in welke mate BOA's voldoende kennis en kunde hebben om adequaat vorm te geven aan het bestuurlijke toezicht. Dit kan volgens sommige respondenten directe gevolgen hebben voor toezicht en handhaving. Niet-locatiegebonden prostitutie, zoals de escortsector, kunnen zich vestigen in gemeenten waarin het beleid en toezicht het relatief makkelijk maken om wet- en regelgeving te omzeilen. Daarnaast is het bovendien de vraag hoe het toezicht verdeeld zal worden over de andere BOA- taakaccenten (zoals horeca en overlast). Meerdere respondenten zijn dan ook voorstander van integraal toezicht, waarbij gemeente en politie samenwerken. Onder andere in Den Haag bestaan hier reeds positieve ervaringen mee. Eén van de respondenten voegt daaraan toe dat – parallel aan de aanpak van hennepteelt – een combinatie van fiscale, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke elementen mogelijk het meeste effect zal sorteren. Andere respondenten wijzen daarbij ook op het belang van een goede samenwerking met de hulpverlening, die met name een belangrijke rol kan spelen bij het eerste contact tussen prostituee en politie.

Verschillende respondenten zien bestuurlijke controles niet als de kerntaak van de politie en verwachten dat ook het bestuur hierin zijn verantwoordelijkheid pakt. Hoe de verantwoordelijkheden rondom toezicht en handhaving in de toekomst verdeeld zullen worden, is ten tijde van de interviews nog onduidelijk. Meerdere respondenten geven aan te verwachten dat de gemeente de bestuurlijke controles op de vergunde prostitutie voor haar rekening zal nemen en de politie zich op het onvergunde deel zal richten. Wel wijzen respondenten erop dat het uitvoeren van bestuurlijk toezicht door de politie bijdraagt aan de vertrouwensband tussen politiemedewerkers en prostituees en zicht biedt op signalen van mensenhandel. Een belangrijk uitgangspunt is volgens meerdere respondenten dan ook dat de mensen die bestuurlijke controles (zullen) uitvoeren, getraind worden op het herkennen van signalen van mensenhandel. Indien de politie de bestuurlijke controles blijft doen, blijft een actueel aandachtspunt bestaan: de informatiedeling. Bevindingen worden op dit moment in een politiesysteem geregistreerd, wat tot gevolg heeft dat de gemeente hier niet direct toegang toe heeft. Respondenten vinden het van belang dat de gemeente ook toegang heeft tot deze bevindingen wanneer geen misstanden geconstateerd zijn.

Respondenten wijzen tevens op de mogelijke gevolgen van de vorming van de Nationale Politie voor toezicht en handhaving door politieteams. Het team mensenhandel wordt/is ondergebracht bij de vreemdelingenpolitie. Het behoud van expertise vormt volgens respondenten geen probleem, daar veel politiemedewerkers van de afdeling 'zeden' naar deze afdeling zijn overgeplaatst. Ook biedt de reorganisatie van de politie kansen voor een betere, meer uniforme registratie en aanpak van

mensenhandel. Wel bestaan er enige zorgen dat – gezien de focus van de vreemdelingenpolitie op mensen afkomstig uit het buitenland – de aandacht voor mensenhandel waarvan autochtonen het slachtoffer zijn, ondergesneeuwd raakt. Daarnaast wijzen zij erop dat de affiniteit van medewerkers van de vreemdelingenpolitie met seksuele uitbuiting en prostitutie kan ontbreken.
Verder geven respondenten aan dat op het gebied van mensenhandel meer moet worden geïnvesteerd in het vinden van aangrijpingspunten voor verder onderzoek. Met name op het gebied van aangiften kan volgens een respondent nog veel terrein worden gewonnen. Slachtoffers hebben niet altijd het idee dat zij geloofd worden en zien de politie niet altijd als een betrouwbare partner. Hierdoor zijn zij terughoudend in het verstrekken van informatie. Ook zien slachtoffers van mensenhandel zichzelf niet altijd als slachtoffer. Hoewel in deze gevallen ambtshalve tot vervolging kan worden overgegaan, kan strafrechtelijk optreden hierdoor achterwege blijven.[6] Voor de onvergunde sector constateren meerdere respondenten tot slot dat de instrumenten van de politie op het gebied van thuisprostitutie beperkt zijn zolang deze vorm van prostitutie niet vergunningsplichtig gesteld is. Zo hoeft de prostituee de politie niet binnen te laten tenzij de burgemeester een machtiging tot binnentreden verleent. Dit heeft tot gevolg dat er op dit moment onvoldoende mogelijkheden zijn om signalen van mensenhandel te herkennen.

Naast de gemeente en politie is een scala aan andere partijen en instanties direct of indirect betrokken bij toezicht en handhaving. Eén daarvan is het landelijke bureau Bibob, dat bestuursorganen zoals gemeenten adviseert over integriteitsbeoordelingen. In relatie tot prostitutie wordt onderzocht in welke mate het risico aanwezig is dat exploitanten van seksinrichtingen zich schuldig maken aan witwassen of hun bedrijfsactiviteiten gebruiken voor het financieren van strafbare feiten. Een voorwaarde voor het kunnen inschakelen van bureau Bibob is dat voor de betreffende activiteit een vergunningsplicht geldt.

Verder werken verschillende instanties structureel of op projectmatige basis samen. Het is volgens een respondent van belang dat dit binnen het RIEC gebeurt, omdat dit het delen van informatie tussen verschillende instanties vergemakkelijkt en ertoe kan bijdragen dat de overheid daadwerkelijk als één organisatie optreedt. Een mogelijk neveneffect hiervan is bovendien dat het eerder genoemde 'waterbedeffect' (verplaatsing van prostitutieactiviteiten naar andere gemeenten) kan worden tegengegaan. De controlerende taak van de belastingdienst richt zich met name op de vergunde sector. Verder zijn medewerkers van de Kamer van Koophandel (KvK) getraind in het herkennen van (signalen van) mensenhandel en werkt de politie onder meer samen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de belastingdienst. Respondenten geven daarbij aan dat de mate en intensiteit van samenwerking op lokaal niveau kunnen verschillen en hierin altijd gestreefd wordt naar maatwerk. Daarbij kan ook contact worden gelegd met instanties die niet direct

met prostitutie te maken hebben, waaronder het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), luchtvaartmaatschappijen en makelaars.
Ook vanuit het bedrijfsleven worden acties ondernomen. Voor hoteliers is een signalenkaart ontwikkeld waarop staat aangegeven hoe illegale prostitutie kan worden herkend. Een punt van aandacht blijft dat hotelprostitutie – waarbij een prostituee klanten op een hotelkamer ontvangt – lastig te constateren is. Indien illegale prostitutie wordt geconstateerd, reageert de politie direct.

Tot 2012 is er volgens respondenten sprake van een stijging van het aantal signaleringen van mensenhandel. Sindsdien zien zij een daling. Deze daling kan mogelijk verklaard worden door de capaciteit die enkele grote zaken hebben gevergd (NRM, 2014a; NRM, 2014b). Daarnaast zien respondenten de vorming van de Nationale Politie als een mogelijke verklaring. Ook andere instanties die signalen van mensenhandel doorgeven, waaronder de KvK, constateren een daling. In welke mate zich misstanden voordoen binnen met name de onvergunde sectoren is onduidelijk.

Intermezzo
Uit een landelijke actiedag (9 mei 2013), waarbij tussen de 500-600 advertenties zijn geselecteerd, zijn 73 controles voortgekomen (telefoons worden vaak niet opgenomen) die in twee aanhoudingen en een aantal signalen van mensenhandel hebben geresulteerd.

5.6 Resumé

In dit hoofdstuk is ingegaan op toezicht en handhaving in relatie tot de prostitutiebranche. Verschillende bronnen zijn daartoe geraadpleegd. Uit de literatuur blijkt dat de politie vrijwel altijd bij de prostitutiecontroles is betrokken, naast andere instanties zoals bouw- en woningtoezicht, de brandweer en de belastingdienst. De gemeenten bepalen vaak welke vergunde bedrijven gecontroleerd moeten worden. Een derde van de gecontroleerde, vergunde bedrijven heeft volgens het vorige evaluatieonderzoek uit 2006 een sanctie opgelegd gekregen, meestal in de vorm van een waarschuwing wegens overtreding van de regels. Het betreft dan meestal het niet-beschikken over de vereiste papieren (werk-/verblijfsvergunning). Het opleggen van een boete of het sluiten van een pand kwam sporadisch voor. Destijds is het vermoeden dat door de controle van de vergunde sector prostituees ondergronds zouden gaan werken. In termen van misstanden wordt prostitutie in verband gebracht met mensenhandel. Over de exacte cijfers (mate van voorkomen) bestaat veel discussie. Het verkrijgen van betrouwbare informatie over misstanden binnen met name de illegale vormen van prostitutie blijkt zeer lastig.

De enquête onder de gemeenten maakt duidelijk dat anno 2014 de politie de instantie is die vrijwel altijd bij toezicht en handhaving is betrokken. Van

de gemeentelijke diensten gaat het voornamelijk om de dienst OOV en in mindere mate bouw- en woningtoezicht. In ruim tien procent van de gemeenten is het RIEC betrokken bij toezicht en handhaving. In bijna de helft van de gemeenten bepaalt de politie of er controles worden uitgevoerd. Een kwart van de gemeenten kent een handhavingsoverleg, maar 44 procent van de gemeenten heeft geen specifieke overlegvorm voor toezicht en handhaving. In 2013 zijn er 220 vergunningen (vooral exploitatievergunningen) aangevraagd en 175 verleend. Er zijn 23 vergunningen ingetrokken en 17 vergunningen geweigerd, onder meer in verband met planologische strijdigheden en Bibob-procedures. Ongeveer twee derde van de gemeenten vindt dat de exploitanten de regels goed/redelijk naleven. Een belangrijke factor hierin is de hoge intensiteit van toezicht en handhaving. In vrijwel alle gevallen is de politie de controlerende instantie, gevolgd door de GGD, bouw- en woningtoezicht, belastingsdienst en brandweer. Iets meer dan de helft van de gemeenten kent een handhavingsarrangement. In de periode 2010-2013 is sprake van een verdrievoudiging van het aantal bestuurlijke rapportages. Bijna driekwart van de gemeenten vindt dat de rapportages voldoende aanknopingspunten voor maatregelen bevatten. Ongeveer twee derde van de gemeenten neemt altijd/regelmatig maatregelen naar aanleiding van een rapportage. Redenen om dat juist niet te doen, zijn onder meer gelegen in een onvoldoende onderbouwing van de bevindingen. De maatregelen betreffen meestentijds een waarschuwing. Het intrekken van de vergunning, het opleggen van een boete en sluiten van een pand komen minder frequent voor. In afwijking van de situatie in 2006 hebben de opgelegde sancties in verband met overtredingen (vooral geen vereiste vergunning aanwezig) grotendeels betrekking op de illegale prostitutie (62%).

Tot slot hebben gemeenten verwachte knelpunten aangegeven in de in te voeren Wrp. Die komen erop neer dat het organiseren van toezicht (en handhaving) veel capaciteit kost, vooral in de illegale/onvergunde sector. Bij een terugtrekkende politie komt het toezicht bij de gemeenten te liggen. Kleinere gemeenten zien dit als een bezwaar omdat zij hier onvoldoende middelen voor hebben. Een gevolg van het ontbreken van toezicht is dat er dan ook geen handhaving plaatsvindt.

De aanleiding voor het opstellen van de 100 bestudeerde bestuurlijke rapportages ligt in 80 procent van de gevallen in het feit dat de prostituees geen vereiste vergunning hebben. In de overige gevallen is de regelovertreding door de exploitanten de aanleiding voor de bestuurlijke rapportage. In driekwart van de gevallen komt de politie op het spoor van illegaal werkende prostituees door advertenties op het internet. In 22 gevallen is er al eerder een rapportage opgemaakt tegen de persoon in kwestie. In de helft van de rapportages staat de – algemeen geformuleerde – aanbeveling om bestuurlijke maatregelen te nemen. In acht gevallen wordt een nacontrole aangezegd.

Het casusonderzoek in de gemeenten laat eveneens zien dat de politie vaak de controles uitvoert en dat een groot deel van de capaciteit gebruikt wordt voor de controle van het illegale/onvergunde deel van de prostitutie (aan de hand van advertenties op het internet). Het primaire doel van deze controles is te achterhalen in hoeverre er sprake is van minderjarigen in de prostitutie en/of gedwongen prostitutie. De ervaring is dat controles in de vergunde sectoren weinig misstanden daaromtrent aan het licht brengen. Naast de politie zijn er in de gemeenten tal van instanties die direct of indirect betrokken zijn bij het toezicht op de prostitutiebranche. Hierbij is enerzijds een scheidslijn te trekken tussen repressie en zorg/hulp die tot uiting komt in het RIEC-overleg, waar hulpverleningsinstanties geen deel van uitmaken, en casusoverleggen die meestal een integraal karakter hebben (politie en andere, niet repressieve instanties). De respondenten uit de casusgemeenten zijn kritisch over de doelmatigheid van de bestuurlijke controles en rapportages, in het bijzonder over de sanctie van de dwangsom. In de eerste plaats vergt het traject van controle tot en met rapportage de nodige tijd en capaciteit voor de politie. Daarnaast kan de dwangsom vaak niet worden geïnd bij buitenlandse prostituees omdat ze niet staan ingeschreven of hun werkzaamheden verplaatsen naar een andere gemeente. Bij diverse respondenten bestaat er zorg – conform de andere bevindingen – dat de politie zich zal terugtrekken uit de bestuurlijke controles, waarmee expertise verloren gaat. Ondanks dat er sprake kan zijn van een regionaal handhavingsarrangement blijkt dat de gemeenten toch een eigen invulling aan toezicht en handhaving (kunnen) geven.

De meeste individuele respondenten zijn van mening dat het uitvoeren van bestuurlijke controles op de vergunningsvoorschriften bij uitstek een taak van de gemeente is. De politie zou zich (meer) moeten richten op de controles in verband met illegaliteit en mensenhandel. Zij onderschrijven de constatering die binnen de casusgemeenten gedaan is betreffende de geringe doelmatigheid van de controles en het innen van dwangsommen. De aandacht is nu voornamelijk gericht op de illegaal werkende prostituee, maar zou zich meer moeten richten op de *facilitators* van de illegale/onvergunde prostitutie, en de aanpak van mensenhandel.

Eindnoten

1. Deze categorie is een combinatie van afdelingen die met toezicht/handhaving/ vergunningverlening te maken hebben. Dergelijke afdelingen komen onder verschillende aanduidingen voor, zoals Handhaving & Toezicht; Handhaving & Vergunningen en Vergunningen, Handhaving & Toezicht.
2. Met name in relatie tot de aanpak van mensenhandel en deel uitmakend van allerlei (regionale casus)overlegstructuren.
3. Hierbij uitgaande van 84 responderende gemeenten.

4. Het blijkt dat de aanvraag wel is ontvangen, maar nog niet in behandeling genomen vanwege de drukte.
5. Bij controle blijkt dat beide ouders in de prostitutie werken en drie kinderen hebben.
6. Wel is in de regio Den Haag een zogenaamd 'negatief werkadvies' ontwikkeld. Op basis van een intake met een prostituee geeft de politie een niet-bindend advies aan een exploitant. Indien deze een negatief werkadvies naast zich neerlegt en er toch sprake blijkt van mensenhandel, kunnen bestuursrechtelijke sancties volgen.

6 Indicatoren voor monitoring

De laatste onderzoeksvraag die moet worden beantwoord, gaat over welke indicatoren/gegevensbronnen (al dan niet in combinatie met elkaar) geschikt zijn voor periodieke monitoring. Uit de voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat de gemeenten een goed beeld hebben van het aantal vergunde seksinrichtingen. Tegelijk is de constatering dat gemeenten nauwelijks zicht hebben op de illegale/onvergunde prostitutie. Juist deze vormen van prostitutie lijken toe te nemen, terwijl de traditionele vormen (ramen, clubs) in aantal afnemen.

Als eerste wordt ingegaan op het belang van actuele (en zo volledig mogelijke) informatie (6.1). Vanuit het perspectief van de omvang (en aard) van prostitutie kunnen indicatoren en gegevensbronnen worden gedestilleerd voor monitoring die enerzijds direct zijn af te leiden uit de doelen van de Wrp (zie hoofdstuk 1) en anderzijds voortkomen uit de resultaten van dit onderzoek. In de volgende paragrafen wordt daarbij expliciet aangegeven welke indicatoren uit de Wrp volgen en welke zijn gebaseerd op de resultaten van onderhavig onderzoek (6.2, 6.3). Het gaat hierbij om de belangrijkste indicatoren. Eventuele vervolgmetingen kunnen uiteraard uitgebreider van opzet zijn.

6.1 Noodzaak van adequate informatie over aard en omvang

Om de doelstellingen van de Wrp – die immers (ook) betrekking hebben op de illegale/onvergunde prostitutie – te kunnen verwezenlijken, is het zaak dat er op gemeentelijk niveau ook inzicht komt in de meer verborgen vormen van prostitutie. Hiermee kan het aantal (il)legaal werkende prostituees in beeld worden gebracht en kunnen (op termijn) eventuele verplaatsingseffecten tussen gemeenten en prostitutiesectoren inzichtelijk worden gemaakt. Deze factoren kunnen als onmisbare indicatoren worden aangemerkt voor het bepalen van de effecten van de invoering van de Wrp. Hierna wordt verder ingegaan op het inventariseren van de onvergunde/illegale prostitutie.

Qua werkwijze kan dit betekenen dat gemeenten, al dan niet in samenwerking met partners als de politie, periodiek een inventarisatie maken van de illegale prostitutie. Alle gemeentelijke inventarisaties gezamenlijk kunnen een indicatie geven van de aard en omvang van de landelijke illegale prostitutie. Hierbij is van belang dat illegaal werkende prostituees in hoge mate afhankelijk zijn van het internet om hun diensten aan te bieden en klanten te werven. Hoewel het verkrijgen van inzicht in de omvang van de illegale prostitutie een lastige kwestie blijft, kan het scannen van advertenties op internet derhalve een indicatie van de omvang hiervan geven (een breedte-inventarisatie).

Intermezzo – Werkwijze breedte-inventarisatie

De uitvoering van een breedte-inventarisatie kan als volgt worden vormgegeven. In bijvoorbeeld twee vastgestelde periodes van het jaar inventariseren medewerkers van de gemeente of politie hoeveel prostituees hun diensten online aanbieden in hun gemeente/gebied en in welke sectoren zij dit doen. Eventueel kan daarbij vooraf bepaald worden welke advertentiesites voor deze inventarisatie worden gebruikt.

De gegevens van deze inventarisatie kunnen worden vergeleken met de afgegeven vergunningen, waarmee een 'nettolijst' overblijft van (mogelijk) illegaal werkende prostituees. Op basis van deze nettolijst kan vervolgens een steekproef van adressen worden getrokken, waar met bestuurlijke controles wordt geverifieerd of er daadwerkelijk sprake is van illegale prostitutie. De bevindingen van de streekproef kunnen vervolgens worden geëxtrapoleerd naar het totale aantal advertenties.

Er zitten veel (methodologische) haken en ogen aan het inventariseren van online advertenties en het op basis daarvan schatten van het aantal illegaal werkende prostituees. Een belangrijk probleem zijn de zogenoemde dubbele advertenties (bijvoorbeeld vrouwen die onder verschillende namen op verschillende sites adverteren). In aanvulling op de breedte-inventarisatie kan daarom ook een diepte-inventarisatie worden uitgevoerd. Een diepte-inventarisatie, in de vorm van bijvoorbeeld aanvullend onderzoek, kan een indicatie geven van het aantal unieke advertenties per sector en per plaats. Die gegevens kunnen een basis bieden voor een schatting van de prostitutie op regionaal of landelijk niveau en gerelateerd worden aan het aantal gevonden advertenties.

De breedte- en diepte-inventarisatie leveren een getalsmatig beeld op dat in de daaropvolgende periodes kan worden gemonitord. Ofschoon beide inventarisaties geen perfect beeld kunnen geven van de omvang en aard van het illegale deel van de prostitutie, geven de gegenereerde aantallen wel mogelijkheden om op langere termijn trends inzichtelijk te maken. Een eerste landelijke inventarisatie kan als nulmeting fungeren. De daarop volgende ontwikkelingen in aard en omvang kunnen

uiteindelijk betrokken worden op de doelstellingen van de Wrp en input leveren voor (gemeentelijke) aandachtspunten inzake beleid, toezicht en handhaving.

6.2 Beleid

Het beleid ten aanzien van prostitutie is een van de kernthema's van de Wrp. Hieromtrent stelt de Wrp (vooralsnog) verschillende aspecten van prostitutiebeleid centraal die als indicatoren kunnen gelden voor een monitor. Hierna volgt een opsomming van die aspecten waarbij telkens een nadere operationalisering en mogelijke informatiebronnen worden gegeven.

1. Het streven naar meer uniformiteit tussen gemeenten
   - Indicator – Hanteren van gelijke definities van prostitutievormen
   - Gegevensbron – APV, beleidsdocumenten gemeente(n)

2. Exploitanten krijgen meer en explicieter de verantwoordelijkheid voor het welzijn van prostituees die voor hen werken of een werkruimte bij hen huren
   - Indicator – Verantwoordelijkheden exploitant
   - Gegevensbron – APV, bedrijfsplan exploitant, externe controles

3. Het verhogen van de minimumleeftijd waarop een persoon seksuele diensten mag aanbieden van 18 naar 21 jaar.
   - Indicator – Leeftijd prostituees
   - Gegevensbron – Belastingdienst, documenten externe instanties (bv. GGD), controle gemeente, Kamer van Koophandel, bestuurlijke rapportages

4. Verbeteren sociale positie prostituees
   - Indicator – Inspanningen van partijen om de sociale positie van prostituees te waarborgen
   - Gegevensbron – Hulpaanbod , APV, bedrijfsplan exploitanten, beleidsdocumenten

5. Ontwikkeling vergunde prostitutie
   - Indicator – Aantal afgegeven vergunningen
   - Gegevensbron – Gemeentelijke registratie, belastingdienst

Naast de beleidsdoelstellingen vanuit de Wrp levert onderhavig onderzoek ook een aantal indicatoren die in vervolgmetingen relevant kunnen zijn. Het gaat achtereenvolgens om de volgende onderwerpen.

1. Leeftijdsverhoging kan een groep illegaal werkende prostituees tussen de 18 en 21 jaar oud creëren wanneer een overgangsregeling ontbreekt
   - Indicator – Landelijke overgangsregeling 18-21-jarigen na invoering Wrp
   - Gegevensbron – Documenten externe instanties, controle gemeente, gebruik uitstapprogramma's, bestuurlijke rapportages

2. Sommige gemeenten hebben aangegeven een eigen registratiesysteem te gaan gebruiken of maken hier reeds gebruik van. Dit is met andere woorden een onderdeel dat niet meer in het wetsvoorstel (novelle) staat, waar op lokaal niveau desalniettemin invulling aan wordt gegeven
   - Indicator – Gevolg gebruik of ontbreken registratiesysteem
   - Gegevensbron – Beleidsdocumenten, documenten externe instanties, omvangsmetingen per gemeente of regio

Samenvattend, kunnen binnen het beleid zeven indicatoren worden onderscheiden die relevant zijn bij het bepalen van de effecten van de Wrp.

6.3 Toezicht en handhaving

De Wrp heeft tevens tot doel misstanden in de prostitutiebranche tegen te gaan. Hierna volgt een opsomming van relevante onderwerpen op het gebied van toezicht en handhaving. Telkens worden een nadere operationalisering en mogelijke informatiebronnen gegeven.

1. Zicht op de aard en omvang van misstanden
   - Indicator – Signalen en (mogelijke) slachtoffers
   - Gegevensbron – Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha), NRM, politiecontroles, strafrechtelijke onderzoeken, verstrekte en ingetrokken vergunningen

2. Ontwikkelingen in vergunningverlening
   - Indicator – Aantal geweigerde en ingetrokken vergunningen
   - Gegevensbron – Gemeentelijke registratie

Het onderhavige onderzoek levert ook nog een aantal indicatoren die in vervolgmetingen relevant kunnen zijn. Het gaat om de volgende twee onderwerpen.

1. Er dient duidelijkheid te komen over de (bestuursrechtelijke) taken van de politie op het gebied van toezicht en handhaving. Het is derhalve de vraag hoe de rolverdeling tussen politie en gemeente er in de toekomst uit gaat zien en hoe informatie met elkaar zal worden gedeeld.
   - Indicator – Rolverdeling politie en gemeente
   - Gegevensbron – Beleidsdocumenten

2. Per eenheid verschillen de opzet en inhoud van bestuurlijke rapportages. Bovendien blijken er in het kader van de bestuursrechtelijke aanpak verschillende knelpunten te bestaan in de uitvoering (overdraagbaarheid tussen gemeenten, traceerbaarheid buitenlandse prostituees).
   - Indicator – Doelmatigheid en effectiviteit bestuursrechtelijke aanpak
   - Gegevensbron – Aantal opgelegde sancties, beleidsdocumenten, verstrekte en ingetrokken vergunningen

Samenvattend, kunnen op het gebied van toezicht en handhaving vier indicatoren worden onderscheiden die relevant kunnen zijn bij het bepalen van de effecten van de Wrp.

6.4 Resumé

Ten behoeve van het monitoren van de Wrp is het wenselijk dat de gemeenten een indicatie krijgen van de illegale/onvergunde prostitutie in hun gebied. Het prostitutiebeleid treft juist ook deze verborgen vormen van prostitutie. Gemeentelijk zouden periodiek een meting kunnen uitvoeren op basis van advertenties op het internet in combinatie met bestuurlijke controles. Hiermee kunnen trends die consequenties kunnen hebben voor beleid, toezicht en handhaving inzichtelijk worden gemaakt. Indicatoren voor monitoring hebben onder andere betrekking op eenduidige hantering van begrippen, in het bijzonder aangaande thuisprostitutie, aantal (afgegeven, geweigerde, ingetrokken) vergunningen en de rol van de politie in het uitvoeren van de bestuurlijke controles.

7 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de afzonderlijke onderzoeksvragen beantwoord.

1. *Wat is de (geschatte) omvang van de vergunde en onvergunde prostitutiebranche (naar aard)?*

De vraag naar de omvang van de prostitutiebranche is in onderhavig onderzoek een onderdeel geweest van het bredere thema 'beleid, toezicht en handhaving'. In het andere deelonderzoek van Intraval wordt gedetailleerder ingegaan op de vraag naar de omvang van niet-legale prostitutie. Anno 2014 zijn er volgens de gegevens van de gemeenten 833 vergunde seksinrichtingen. Ten opzichte van 2006 is er sprake van een afname van vergunde seksinrichtingen (1.270),[1] met name bij de privéhuizen en clubs (van 580 naar 170) en bij de raambordelen (van 390 naar 195) is de afname te zien. Het aantal vergunde escortbedrijven is toegenomen (van 90 naar 125). De gemeenten hebben, voor zover zij dat konden, een schatting gedaan van het aantal illegale en onvergunde seksinrichtingen. Dat zijn er respectievelijk 187 en 97. Meestentijds gaat het om thuisprostitutie, zoals ook blijkt uit de 100 bestudeerde bestuurlijke rapportages. De afname van het aantal vergunde seksinrichtingen wordt herkend en bevestigd door de respondenten en is ook terug te zien in de casestudies. Een belangrijke oorzaak voor de afname is volgens respondenten de belastingplicht voor prostituees (opting-in regeling) en de opkomst van het internet, waardoor prostituees makkelijker buiten het zicht van instanties kunnen (gaan) werken.

Volgens de gemeenten die zicht hebben op de prostitutiebranche werkt ongeveer twee derde van de prostituees in de vergunde en een derde in de onvergunde en illegale sectoren. Naar verhouding betreft het vaak vrouwen uit Oost-Europa. Bij voornoemde aantallen passen twee voorbehouden. Het eerste is dat op basis van de andere geraadpleegde bronnen (interviews, casestudies en bestuurlijke rapportages) het erop lijkt dat de genoemde aantallen, die betrekking hebben op de illegale

en onvergunde sectoren, tamelijk conservatief zijn. De gemeenten hebben uiteraard wel een beeld van het aantal vergunde seksinrichtingen, maar er lijkt sprake van een onderschatting van de verborgen prostitutiesectoren, die kan samenhangen met de kennispositie van de gemeenten hieromtrent (zie volgende onderzoeksvraag). In de tweede plaats is er overlap tussen het geschatte aantal illegale en onvergunde seksinrichtingen, omdat sommige gemeenten deze twee begrippen als identiek hebben aangemerkt.[2] Uit de gesprekken met de respondenten en de gegevens uit de enquête valt af te leiden dat het de verwachting is dat het aantal vergunde seksinrichtingen (en werkers) verder zal afnemen en het onvergunde/illegale deel van de prostitutie zal toenemen.

2. *Zijn de gemeenten op de hoogte van hoe de prostitutiebranche in hun gemeente eruitziet? Hoe ziet die branche eruit?*

De gemeenten hebben goed zicht op de prostitutiebranche voor zover dat het aantal vergunde seksinrichtingen betreft. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft in de enquête aan geen zicht te hebben op aantallen *onvergunde en/of illegale* seksinrichtingen. Twee derde van de gemeenten stelt geen zicht te hebben op het aantal prostituees in hun gemeente. Het ontbreekt op dit moment derhalve grotendeels aan zicht op de prostitutiebranche in zijn totaliteit. Dit heeft een aantal oorzaken. Eerder uitgevoerde onderzoeken binnen de prostitutiebranche maken duidelijk dat het bepalen van aantallen een lastige aangelegenheid is. De branche is dynamisch en deels ook moeilijk benaderbaar en onderzoekbaar. Dit blijkt ook uit onderhavig onderzoek. De casestudies geven indicaties dat gemeenten vanuit levensbeschouwelijke overwegingen kunnen 'ontkennen' dat er prostitutie plaatsvindt in hun gemeente en om die reden ook niet investeren in het zicht krijgen op de branche. Verder zijn de gemeenten sterk afhankelijk van controlerende instanties, met name de politie. De politie kan via de advertenties op het internet een deel van de illegale en onvergunde prostitutie in beeld krijgen en naar aanleiding daarvan bestuurlijke rapportages opmaken. Een mogelijk complicerend gegeven is dat in ongeveer de helft van de gemeenten de politie niet is gemandateerd om bestuurlijke controles uit te voeren. Andere instanties, bijvoorbeeld brandweer en bouw- en woningtoezicht, zouden de bestuurlijke controles kunnen doen, maar die instanties zijn dan afhankelijk van signalen van illegale/onvergunde prostitutie. De vraag is welke instantie daarvoor de verantwoordelijkheid krijgt, ook in het licht van de discussie in hoeverre de politie zich in de toekomst met internetcontroles gaat bezighouden (zie onderzoeksvraag 7). Een goed zicht op de prostitutiebranche in een gemeente of regio is een noodzakelijke voorwaarde voor het uitvoering kunnen geven aan de Wrp. De inrichting en uitvoering van het toezichts- en handhavingsapparaat zullen immers

grotendeels afhangen van een reële inschatting van de omvang van de verschillende prostitutiesectoren in het betreffende gebied.

3. Wat is het gemeentelijke beleid ten aanzien van prostitutie?

Driekwart van de gemeenten heeft prostitutiebeleid ontwikkeld. In 2006 ging het om ongeveer om twee derde van de gemeenten. Er is dus sprake van een kleine toename. Vrijwel alle gemeenten hebben in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) regels opgenomen omtrent de exploitatie van prostitutiebedrijven, de meesten conform de model-APV die door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is opgesteld. Een belangrijke reden voor de afwezigheid van prostitutiebeleid is dat prostitutie in de betreffende gemeenten niet of nauwelijks voorkomt volgens de gemeenten (zie echter antwoord onderzoeksvraag 2). Een kwart van de gemeenten voert een (feitelijk) nulbeleid of heeft een uitsterfbeleid, de rest van de gemeenten hanteert een maximumbeleid en/of een beleid waarin de ruimtelijke ordening leidend is. Het prostitutiebeleid bestaat overwegend uit het hanteren van een vergunningenstelsel, een vestigingsbeleid en het uitvoeren van handhaving en toezicht. Preventie, hulpverlening en een uitstapbeleid zijn minder vaak in het formele beleid opgenomen. Dat wil overigens niet zeggen dat aan dergelijke aspecten geen aandacht besteed wordt. In (regionale) samenwerkingsverbanden is aandacht voor bijvoorbeeld de arbeidsomstandigheden en gezondheid van de prostituees (denk aan de controles door de GGD) en de aanpak van misstanden door gemeenten in samenwerking met politie en Openbaar Ministerie (OM).

Het prostitutiebeleid in de gemeenten varieert per prostitutiesector. Veel gemeenten hebben straatprostitutie en raamprostitutie verboden. Mogelijk hebben zij dit gedaan met het oog op de eventuele overlast en aantasting van de woonomgeving waarmee deze prostitutievormen gepaard kunnen gaan, althans zo blijkt uit interviews in de casusgemeenten. Over de minder zichtbare vormen van prostitutie, met name thuisprostitutie en escort, hebben aanmerkelijk minder gemeenten beleid geformuleerd.

Verwachtingen Wrp

Ten aanzien van de thuisprostitutie zijn de verwachtingen van de Wrp hoog gespannen, in die zin dat respondenten hopen dat de wet duidelijkheid gaat verschaffen wat onder (bedrijfsmatige) thuisprostitutie moet worden verstaan. Gemeenten die beleid op dit onderwerp geformuleerd hebben, verschillen hierin sterk van elkaar. In één gemeente is thuisprostitutie in het geheel verboden, terwijl dit in andere gemeenten onvoorwaardelijk toegestaan wordt of vergunningsplichtig gesteld is. Een dergelijke variëteit in beleid komt niet alleen landelijk voor, maar ook binnen (rechts)gebieden zoals een politie-eenheid. Dit heeft implicaties voor de uniformi-

teit van toezicht en handhaving in een regio. Het ontbreken daarvan kan leiden tot verplaatsingseffecten naar omliggende gemeenten, waar minder streng of niet gehandhaafd wordt. Het doel van de Wrp is onder meer het bewerkstelligen van uniformiteit van beleid, zodat dergelijke waterbedeffecten zoveel mogelijk worden tegengegaan. Respondenten betwijfelen of de Wrp voor het fenomeen thuisprostitutie de gevraagde duidelijkheid gaat verschaffen. Dit zou een gemiste kans zijn. Thuisprostitutie is een belangrijk segment in de totale prostitutiebranche, dat mogelijk aan belang gaat toenemen.

De leeftijdsverhoging voor prostituees naar 21 jaar kent verschillende voordelen, maar creëert daarmee volgens respondenten een groep prostituees in de leeftijd van 18 tot 21 jaar die vanaf moment van invoering van de wet illegaal/onvergunde arbeid verrichten. Een overgangsregeling voor deze groep wordt als zeer gewenst beschouwd. Een neveneffect van de leeftijdsverhoging zou in de optiek van respondent dan ook kunnen zijn dat een deel van de prostituees die momenteel de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft, naar het illegale circuit verdwijnt. Dit is een aspect dat in een volgende meting aan de orde moet komen.

Over het algemeen betreuren respondenten het feit dat de registratieplicht in de Wrp is komen te vervallen, ook al beseffen zij dat er ook nadelen aan deze registratieplicht verbonden zijn. Lokale registratieverplichtingen kunnen bijvoorbeeld leiden tot verplaatsingseffecten als prostituees zich niet willen registreren of een vlucht naar illegale prostitutievormen. In één casusgemeente wordt (alsnog) een registratieplicht ingevoerd, ingegeven vanuit de wens om zicht te krijgen en te houden op de in de gemeente werkzame prostituees. Een van de voordelen van een (landelijke) registratie zou zijn dat er een contactmoment met de prostituee in kwestie is, waarbij de mogelijkheid bestaat neutrale voorlichting te geven over de *ins* en *outs* van het beroep. Met de Wrp krijgt ook de exploitant een wettelijke verplichting om prostituees die voor hem of haar werkzaam zijn te informeren. Deze taak vergt het nodige van de exploitanten in termen van administratieve verplichtingen, maar belangrijker vinden de respondenten de vraag welke instantie de intakegesprekken gaat controleren en op welke wijze.

4. *Waar zijn het toezicht en de handhaving van de gemeente (en gemeentelijke diensten), politie en inspecties op gericht, hoe is de handhaving vormgegeven en wat is de stand van de handhaving?*

Toezicht en handhaving worden vaak in regionaal verband uitgevoerd, al dan niet binnen de kaders van een (handhavings)arrangement en ketensamenwerkingsverbanden. In dat kader zijn regionale afstemming en uniformiteit rondom het fenomeen thuisprostitutie, de wijze van informatiedeling en prioritering van de handhavingsinzet wenselijk, om 'waterbedeffecten' te voorkomen.

De handhaving door de diverse instanties kan worden verdeeld in handhaving van de regelgeving in a) de vergunde en b) de illegale/onvergunde sectoren. In beide gevallen is de politie een van kernorganisaties die de controles uitvoeren. Daarnaast zijn de belastingdienst, bouw- en woningtoezicht, brandweer, gemeente en GGD actief. De politie bepaalt vaak ook – in samenspraak met andere instanties – of er controles worden uitgevoerd.

De handhaving in de vergunde sectoren geschiedt door periodieke controles, meestal op vaste momenten in een jaar. Dit worden de kleine controles genoemd. De teams van de politie die met deze controles zijn belast, kennen de exploitanten en prostituees vaak. Uit de casestudies en in het bijzonder de meegelopen controlediensten, komt naar voren dat de politie de paspoorten van de prostituees controleert en de gegevens noteert. Uit de gesprekken probeert de politie af te leiden of er mogelijk sprake is van dwang. De controles van diensten als bouw- en woningtoezicht, brandweer en GGD worden primair bepaald door de taakopvatting (veiligheid van werkomgeving en prostituee). In gemeenten waar de politie niet is gemandateerd om bestuurlijke controles uit te voeren, zullen dergelijke instanties eventuele signalen van mensenhandel moeten doorgegeven aan de politie. In hoeverre dat gebeurt, is niet bekend.

Naast de kleine controles worden er ook grote controles gehouden voor vergunningsplichtige vormen van prostitutie. Deze zijn met name gericht op de escortsector. Politie en belastingdienst bestellen op een anonieme locatie escortprostituees, controleren de papieren en gaan na of er sprake is van (signalen van) mensenhandel.

De controles in de illegale/onvergunde sector komen voornamelijk voor rekening van de politie. De controles kunnen op gemeentelijk, regionaal of landelijk niveau plaatsvinden. Deze controles zijn arbeidsintensief (advertenties zoeken, bellen, afspraak maken, naar de locatie gaan etc.) en vergen de meeste tijd en capaciteit van de politie. Advertenties op het internet vormen de aanleiding voor de politie om een afspraak te maken met een prostituee die voldoet aan het risicoprofiel in termen van slachtoffer van mensenhandel. Het primaire doel van deze controles is te achterhalen in hoeverre er sprake is van minderjarigen in de prostitutie en/of gedwongen prostitutie in de illegale/onvergunde sector. Op grond van de bestuursrechtelijke bevoegdheden controleert de politie de papieren van de prostituee. Indien er sprake is van mensenhandel, kan de politie vervolgens direct optreden op basis van haar strafrechtelijke bevoegdheden.

5. *Wat zijn de resultaten van handhaving/controles?*

De resultaten van de controles zijn enerzijds af te meten aan het aantal opgelegde sancties door de gemeenten. Rekenend vanaf 2010 zijn er 306 sancties opgelegd, waarvan het merendeel betrekking heeft op de illegale en/of onvergunde sectoren

(in het bijzonder de thuisprostitutie). De belangrijkste reden om een sanctie op te leggen, is het niet-beschikken over de vereiste vergunning(en). Een kleine tien procent van de gemeenten heeft een sanctie opgelegd omdat een exploitant niet heeft voldaan aan de gedragseisen. Tegelijkertijd moet bij het aantal sancties worden opgemerkt dat bijvoorbeeld het innen van dwangsom in de praktijk erg lastig is bij personen die niet in de GBA zijn ingeschreven.

De resultaten van de controles zijn anderzijds af te leiden uit het aantal geïdentificeerde minderjarige en/of gedwongen prostituees. Uit een landelijke actiedag (9 mei 2013), waarbij tussen de 500-600 advertenties zijn geselecteerd, zijn 73 controles voortgekomen (telefoons worden vaak niet opgenomen) die in twee aanhoudingen hebben geresulteerd en een aantal signalen van mensenhandel. Het kleine aantal *hits* kan betekenen dat er in werkelijkheid ook weinig slachtoffers van mensenhandel zijn. Het is ook mogelijk, en dat wordt onderschreven door de geïnterviewde respondenten en de bevindingen uit de casestudies, dat het erg lastig blijkt voor de controleurs om in een kortdurend gesprek met een prostituee vast te stellen of een prostituee wordt gedwongen. De controles leveren vaak wel resultaten op in termen van het vaststellen van illegale/onvergunde prostitutie. Hieruit kunnen bestuurlijke rapportages volgen. In de periode 2010-2013 is het aantal opgemaakte bestuurlijke rapportages gestegen van 83 naar 233. Uit 100 bestudeerde rapportages blijkt dat het in het merendeel van de bestudeerde rapportages (80%) gaat om illegale thuisprostitutie. De resterende rapportages gaan bijvoorbeeld over het niet-naleven van de vergunningsvoorwaarden door de exploitant.

6. *Wat is de stand van de naleving?*

In de optiek van driekwart van de gemeenten leven de exploitanten van vergunde bedrijven de regelgeving redelijk tot goed na. Een kleine tien procent kwalificeert de naleving door de exploitanten als matig tot slecht. De rest (17%) weet het niet of heeft geen mening. De mate van naleving wordt volgens de helft van de gemeenten bepaald door de hoge intensiteit van toezicht en handhaving.

Dit zou impliceren dat de mate van toezicht en handhaving op zijn minst niet aan kracht mag inboeten (zie echter onderzoeksvraag 8). Een derde van de gemeenten stelt dat de eigen opvatting van de exploitanten over een schone branche een bepalende factor is voor de naleving van de regels. Een en ander is begrijpelijk gelet op het feit dat het om vergunde vormen van prostitutie gaat. Overtreding van regels staat haaks op het ondernemersbelang (intrekken van vergunning bij overtreding). Een derde van de gemeenten is dan ook van mening dat de impact van sancties op de bedrijfsvoering een factor van betekenis is voor de exploitant. Uit het gegeven dat gemeenten in 2013 17 vergunningen geweigerd en 23 ingetrokken hebben, kan de noodzaak tot blijvende alertheid worden afgeleid.

Inherent aan het illegale karakter van bepaalde vormen van prostitutie is dat de regels niet worden nageleefd. Mogelijk, maar daarover zouden de vervolgmetingen meer duidelijkheid moeten verschaffen, zijn de afwezigheid van toezicht en controle, de eigen opvattingen van de prostituee/exploitant en de gepercipieerde pakkans bepalende factoren voor het niet-naleven van regels. Uit de casestudies en bestuurlijke rapportages komt naar voren dat prostituees die zonder een vereiste vergunning thuiswerken, stellen niet te weten dat zij over een vergunning moeten beschikken. Dit kan een gelegenheidsargument zijn, maar is evenzeer een signaal dat landelijk, uniform beleid op dit onderwerp van groot belang is.

7. *Wat zijn de knelpunten bij de handhaving en waar liggen de oorzaken voor die knelpunten?*

Op basis van de geraadpleegde bronnen – met name de casestudies, de bestuurlijke rapportages en individuele interviews – komt een aantal knelpunten bij de handhaving aan de orde.

Een eerste punt van aandacht is dat de Nationale Politie (NP) overweegt om zich meer te richten op haar kerntaken. Het uitvoeren van bestuurlijke controles zou daar mogelijk niet onder vallen, omdat dit primair een gemeentelijke aangelegenheid is. In ongeveer de helft van de gemeenten is de politie niet gemandateerd om bestuurlijke controles uit te voeren. De vraag daargelaten of niet-politiefunctionarissen voldoende expertise hebben om bestuurlijke controles uit te voeren en signalen van mensenhandel op te vangen, spelen capaciteitskwesties bij gemeenten een belangrijke rol. Bovendien bestaat het risico dat het (al beperkte) zicht op de illegale/onvergunde prostitutiebranche verder verloren gaat. Dit kan een vrijbrief zijn voor prostituees en exploitanten die illegaal willen werken.

Een knelpunt in de handhaving is voorts de doelmatigheid van de bestuurlijke rapportages. Iets minder dan driekwart van de gemeenten (71%) vindt de rapportages 'goed' in termen van concrete aanknopingspunten voor maatregelen. Bijna twee derde van de gemeenten (62%) neemt altijd of regelmatig maatregelen naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage. Gelet op de percentages worden er bestuurlijke rapportages opgemaakt die blijkbaar niet altijd aansluiten bij de eisen en wensen van de gemeenten. Op basis van de 100 bestudeerde bestuurlijke rapportages kan worden geconstateerd dat de rapportages per eenheid verschillen, zowel qua omvang als onderbouwing en mate van detail. Respondenten pleiten voor een uniform format, afgestemd op de bestuurlijke eisen en wensen, teneinde de effectiviteit te vergroten. Overigens heeft dit punt de aandacht van de NP.

In het verlengde van het voorgaande is de effectiviteit van de maatregelen een ander knelpunt. In de meeste gevallen (73%) betreft de maatregel een waarschuwing. Het onderzoek laat zien dat waarschuwingen voornamelijk gericht zijn op

de prostituees die illegaal/onvergund werken en in mindere mate op de exploitanten; facilitators blijven thans (nagenoeg) buiten beeld in de handhavingspraktijk. Respondenten hebben de ervaring dat gewaarschuwde prostituees naar andere gemeenten vertrekken, alwaar het handhavingstraject opnieuw begint met een waarschuwing. De juridische mogelijkheid ontbreekt om de gegeven waarschuwing in gemeente A over te dragen aan gemeente B, die bij een volgende geconstateerde overtreding meteen kan overgaan op het opleggen van een dwangsom. Het innen van dwangsommen levert overigens vaak problemen op bij buitenlandse prostituees die niet zijn ingeschreven in Nederland. Zij zijn voor instanties niet traceerbaar. Het bestuurlijke instrumentarium schiet in dit soort gevallen tekort, want er is geen alternatief. Niettemin stelt een overgrote meerderheid van de gemeenten (87%) dat de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk voldoende houvast bieden om sancties op te leggen.

8. *Ten behoeve van monitoring: welke indicatoren/gegevensbronnen (al dan niet in combinatie met elkaar) zijn geschikt om jaarlijks te gebruiken?*

Zowel uit de doelstellingen van de Wrp als onderhavige onderzoeksresultaten komen enkele indicatoren naar voren die in de eventuele vervolgmetingen relevant zijn. Hierbij kunnen genoemd worden de wijze waarop thuisprostitutie geregeld en gehandhaafd gaat worden, de verantwoordelijkheden van de exploitanten en de rol van de politie in de bestuurlijke controles. Een voorbehoud bij deze en andere relevante indicatoren is op zijn plaats. Een deel van de prostitutiebranche is thans niet goed zichtbaar voor instanties (denk met name aan thuisprostitutie en illegale escort). Indachtig de doelen van de Wrp (uniformiteit, tegengaan van misstanden etc.), is het noodzakelijk dat ook de verborgen prostitutievormen onder het bereik van de Wrp komen. Gemeenten zouden – in samenwerking met bijvoorbeeld de politie – periodiek een meting in hun gebied moeten uitvoeren (door middel van advertenties op het internet en bestuurlijke controles) om een indicatie te krijgen van de illegale/onvergunde prostitutie. Hieraan zitten veel haken en ogen. Niettemin leveren alle gemeentelijke inventarisaties een landelijk beeld op dat in de loop van de tijd kan worden gevolgd teneinde trends inzichtelijk te krijgen (bijvoorbeeld verplaatsingseffecten tussen prostitutiesectoren of tussen gemeenten/regio's). Hierop kan het beleid worden toegespitst.

Eindnoten

1. In 2014 zijn er ook 159 vergunningen voor straatprostitutie meegeteld; in 2006 is dit niet het geval. Hiermee zou de daling nog pregnanter zijn.
2. Zie begrippenlijst achterin het rapport.

Geraadpleegde bronnen

Abel, G., L. Fitzgerald & C. Healy (2010). *Taking the crime out of sex work. New Zealand sex workers' fight for decriminalization*. University of Bristol: The Policy Press.

Biesma, S., R. Van der Stoep, H. Naayer & B. Bieleman (2006). *Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie*. Groningen/Rotterdam: Intraval.

Biesma, S., R. Nijkamp, N. Tromp & B. Bieleman (2010). *Evaluatie opheffing bordeelverbod Nijmegen*. Groningen/Rotterdam: Intraval.

Bottenberg, M. & M. Janssen (2012). *De positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche in Nederland. Onderzoeksrapport Fenomeenonderzoek Mensenhandel en Mensensmokkel in de Chinese beautybranche*. Den Haag: KLPD/Universiteit van Amsterdam.

Bottenberg, M., J. Valk, M. Kuipers & L. de Weerd (2012). *Seksuele uitbuiting. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

Cao, L. & S. Stack (2010). Exploring terra incognita: Family values and prostitution acceptance in China. *Journal of Criminal Justice*, 38(4), pp. 531-537.

Commissie Holtslag (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*. Den Haag.

Daalder, A.L. (2007). *Onderzoek en beleid. Prostitutie in Nederland na opheffing van het Bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Dekker, H., R. Tap & G. Homburg (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. De sociale positie van prostituees 2006.* Amsterdam: Regioplan

Egmond, P. van & P. Hulshof (2012). *Tweede evaluatie bestuurlijk toezicht raamprostitutie Amsterdam centrum.* Amsterdam: DSP-Groep.

Evaluatie prostitutiebeleid Deventer (2007). Te raadplegen via het webdossier van het CCV: http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/prostitutiebeleid/ evaluatie-prostitutiebeleid-deventer.pdf.

Eysink Smeets, M., L. van Lier, R. Römkens, M. Egelkamp & J. van Ditzhuijzen (2007). *Escort in Amsterdam revisited. Een beeld van de Amsterdamse escortbranche anno 2007.* Amsterdam: Marnix Eysink Smeets BV.

Flight, S., P. Hulshof, P. van Soomeren & P. Soorsma (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid.* Amsterdam: DSP-Groep.

Gemeente Utrecht (2009). *Evaluatie Utrechts prostitutiebeleid.* Utrecht.

Gemeente Utrecht (2011). *Proeftuin Zandpad. Aanpak mensenhandel op het Zandpad.* Utrecht.

Gemeente Utrecht (2012). E*valuatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel.* Utrecht.

Goderie, M. & H. Boutellier (2006). *Prostitutie in Rotterdam.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kelly, L., M. Coy & R. Davenport (2009). *Shifting Sands: A Comparison of Prostitution Regimes Across Nine Countries.* London: Metropolitan University, Child & Woman Abuse Studies Unit.

KLPD-DNR (2012). Seksuele uitbuiting. *Criminaliteitsbeeldanalyse 2012.* Woerden: KLPD-DNR.

Koopmans, E. (2011). *De prostitutiebranche: van normalisering naar strikte regulering. Een onderzoek naar het Eindhovense gemeentelijk beleid.* Eindhoven.

Mathieu, L. (2012). An Ambiguous Compassion: Policing and Debating Prostitution in Contempory France. *Sexuality Research and Social Policy*, 9(3), pp. 203-211.

Mein, A., R. Verwijs, L. Drost & M. Goderie (2011). V*erborgen prostitutie in Utrecht*. *Kenmerken en hulpverleningsbehoeftes van 'verborgen prostituees'*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012a). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011).* Den Haag: BNRM

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012b). *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk.* Den Haag: BNRM.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014a). *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Den Haag: BNRM.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014b). *Mensenhandel in en uit beeld II. Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013.* Den Haag: BNRM.

Oude Breuil, B. & D. Siegel (2011). *Almere door een rode bril. Fenomeenonderzoek naar seksuele dienstverlening.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

RIEC Rotterdam (2011). *De prostitutiesector in de regio Rotterdam-Rijnmond. Stand van zaken 2011.*

RIEC Zuid-Holland Zuid (2011). *Prostitutie in de politieregio Zuid-Holland-Zuid. Een verkennend onderzoek naar de vormen van vergunde en onvergunde vormen van prostitutie in Zuid-Holland Zuid*.

Rotterdamse Jongerenraad (2013). *Prostitutie 2.0. Signaaladvies over prostitutie 2.0.* Rotterdam.

Smallenbroek, A.J.H. & E.C.M. Smits (2001). *Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod; inventarisatie van de stand van zaken*. Den Haag.

Tromp, N., S. Biesma & B. Bieleman (2009). *Inventarisatie raamprostitutiemarkt gemeente Groningen*. Groningen/Rotterdam: Intraval.

Vogelaar, L. (2012). Tippelzone steeds vaker in de ban. Reformatorisch Dagblad, 03-11-2012. Via: http://www.refdag.nl/nieuws/binnenland/tippelzone_steeds_vaker_in_de_ban_1_688339

Wagenaar, H., S. Altink & H. Amesberger (2013). *Complexiteit en uitdagingen van prostitutiebeleid. Internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en Oostenrijk.* Den Haag: Platform 31.

Walraven, D.M. (2009). *Het Rotterdams Prostitutiebeleid*. Masterscriptie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Werkman, K. (2009). *Sex Trafficking in Europe: Prostitution regimes and trafficking victims.* Dublin: Thesis MSc Humanitarian Action.

Weitzer, R. (2010). The Movement to Criminalize Sex Work in the United States. *Journal of Law and Society*, 37(1), pp. 61-84.

Wijk, A. van, A. Nieuwenhuis, D. van Tuyn, T. van Ham, J. Kuppens & H. Ferwerda (2010). *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam.* Arnhem: Bureau Beke.

Willemsen, F. (2010). *Onderzoeksprogramma Handhaving en Gedrag 2010-2012*.

Kamerstukken
Brief aan Eerste Kamer der Staten-Generaal, 19 april 2013, kenmerk: 378965

Kamerstukken II 32 211

Begrippenlijst

Beheerder: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksinrichting.

Bestuurlijke rapportage: een verslag van een bestuurlijke controle door bijvoorbeeld de politie die een overtreding constateert. Op basis van de rapportage kunnen bestuurlijke maatregelen worden genomen.

Erotische massagesalons: massagesalons waarin seksuele handelingen tegen vergoeding worden verricht

Exploitant: de natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijk persoon, voor wiens rekening en risico een seksinrichting wordt uitgeoefend.

Handhavingsarrangement: een middel om op bestuurlijke en strafrechtelijke basis afstemming te krijgen tussen Openbaar Ministerie, politie en gemeente op handhaving van het prostitutiebeleid. In het arrangement staat omschreven wie welke activiteiten onderneemt.

Illegale prostitutie: het uitoefenen van een prostitutiebedrijf zonder in het bezit te zijn van een vereiste vergunning dan wel het zich niet houden aan de vergunningsvoorschriften door een vergund prostitutiebedrijf

Klant: degene die tegen betaling gebruikmaakt van de door een exploitant van een prostitutiebedrijf of een prostituee aangeboden seksuele diensten.

Locatiegebonden prostitutiebedrijven: seksclubs/ privéhuizen (bordelen), privéhuizen, raamprostitutie, sekstheaters en thuisprostitutie.

Niet-locatie gebonden prostitutiebedrijven: escortservices.

Onvergunde prostitutiebedrijven: vestiging van een prostitutiebedrijf in een gemeente zonder vergunningsplicht.

Prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling.

Prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling.

Prostitutiebedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie (denk aan seksclubs, escort en raamprostitutie).

Seksbedrijf: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling (denk aan seksbioscopen, sekstheaters).

Seksinrichting: voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht, seksuele diensten worden aangeboden of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden.

Thuisprostitutie: van thuisprostitutie is sprake als de op dat adres woonachtige en ingeschreven bewoner, alleen, gelegenheid biedt tot prostitutie.

Afkortingen

CoMensha: Coördinatiecentrum Mensenhandel

ISZW: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

LIEC: Landelijk Informatie- en Expertisecentrum

NRM: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

RIEC: Regionaal Informatie- en Expertisecentrum

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Wrp: Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Bijlagen

Bijlage 1 – Online vragenlijst gemeenten

Introductie

Hieronder treft u de vragen aan die gaan over het prostitutiebeleid en de aard en omvang van de prostitutiebranche in uw gemeente. Tevens worden er vragen gesteld over toezicht en handhaving.

De gestelde vragen zijn deels hetzelfde als in het eerdere evaluatieonderzoek (2006) om vergelijkingen met die periode te kunnen maken. Dit is noodzakelijk om (meer langdurige) effecten van beleid te kunnen meten.

Het is belangrijk dat u alle vragen beantwoordt. De evaluatie uit 2006 was zeer waardevol voor het prostitutiebeleid, omdat vrijwel alle gemeenten de vragenlijst hadden ingevuld. We waarderen het daarom zeer als u meewerkt aan dit onderzoek. Voor de beantwoording van sommige vragen zult u vermoedelijk aanvullende gegevens moeten opzoeken. U kunt op elk moment stoppen met de beantwoording om op een later moment met de betreffende vraag verder te gaan.
De vragenlijst is verdeeld in een aantal hoofdthema's:

Thema 1: **Prostitutiebeleid**	1.1 Beleid 1.2 Regulering van de prostitutie in de APV
Thema 2: **Aard en omvang prostitutiebranche**	
Thema 3: **Toezicht handhaving en samenwerking**	3.1 Samenwerking 3.2 Vergunningverlening 3.3 Naleving 3.4 Bestuurlijke acties en rapportages 3.5 Controles en sancties
Thema 4: **Overige**	

Wij hebben ons best gedaan om het aantal vragen zo beperkt mogelijk te houden en tegelijkertijd alle relevante aspecten van het prostitutiebeleid, toezicht en handhaving te bestrijken.

De gegevens worden op een geanonimiseerde wijze verwerkt.

Als u inhoudelijke opmerkingen of vragen heeft, kunt u zich wenden tot de projectleider van het onderzoek: Anton van Wijk (a.vanwijk@beke.nl).

Wij danken u hartelijk voor uw tijd en moeite.

Bureau Beke

026-4438619
www.beke.nl

1 Thema Prostitutiebeleid

1. Gemeente: *(scroll-mogelijkheid; alle 408 gemeenten)*

2. Wat is uw functie?
   - ☐ beleidsmedewerker OOV
   - ☐ beleidsmedewerker Vergunningen
   - ☐ beleidsmedewerker Toezicht en Handhaving
   - ☐ Anders, nl:____

1.1 Beleid

De term beleid dient zo breed mogelijk te worden opgevat. Het gemeentelijke beleid kan betrekking hebben op zowel de vestiging en exploitatie van prostitutiebedrijven als regulering door middel van de APV.

3. Zijn er binnen uw gemeente prostitutiebedrijven gevestigd?
   - ☐ Ja
   - ☐ Nee
   - ☐ Niet bekend

4. Komen er binnen uw gemeente vormen van prostitutie voor?
   - ☐ Ja
   - ☐ Nee
   - ☐ Niet bekend

5. Is er in uw gemeente beleid opgesteld ten aanzien van prostitutie?
   - ☐ Ja
   - ☐ Is momenteel in ontwikkeling
   - ☐ Nee

6. Waarom is er in uw gemeente geen prostitutiebeleid vastgesteld?
   - ☐ De gemeente is er nog niet aan toegekomen
   - ☐ Het onderwerp heeft geen of weinig prioriteit
   - ☐ Prostitutie komt in de gemeente niet of nauwelijks voor
   - ☐ Anders, nl.:____

7. Wanneer is het huidige (gemeentelijke) prostitutiebeleid vastgesteld?
   - □ 2000
   - □ 2001 - 2006
   - □ 2007 - 2012
   - □ 2013

8. Welke van de onderstaande aspecten zijn in uw prostitutiebeleid opgenomen? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*
   - □ Vergunningenstelsel
   - □ Vestigingsbeleid
   - □ Preventie
   - □ Hulpverlening
   - □ Toezicht
   - □ Handhaving
   - □ Geïntegreerde aanpak
   - □ Uitstapbeleid
   - □ Anders, nl.:____

9. Kunt u aangeven hoe het beleid van uw gemeente eruitziet ten aanzien van het aantal prostitutiebedrijven dat wordt toegestaan? Door combinaties van beleid zijn hier meerdere antwoorden mogelijk.
   - □ De gemeente voert een maximumbeleid.
   - □ De gemeente staat de vestiging van prostitutiebedrijven niet toe (nulbeleid).
   - □ De gemeente heeft niet een formeel nulbeleid vastgesteld, maar zij stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van prostitutiebedrijven dat zij feitelijk een nulbeleid voert.
   - □ De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige prostitutiebedrijven worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan.
   - □ De gemeente voert het prostitutiebeleid door middel van ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen.
   - □ Anders, nl.:____

10. Kunt u aangeven hoe het maximumbeleid van uw gemeente eruitziet ten aanzien van het aantal prostitutiebedrijven dat wordt toegestaan?
    - □ Het aantal bestaande prostitutiebedrijven is lager dan het toegestane aantal (er is dus ruimte voor de vestiging van nieuwe bedrijven in de gemeente).
    - □ Het bestaande aantal prostitutiebedrijven is hoger dan het toegestane aantal (er zullen dus bedrijven moeten verdwijnen).
    - □ Het bestaande aantal prostitutiebedrijven is gelijk aan het toegestane aantal.

11. Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van raamprostitutie? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ☐ De gemeente voert geen beleid t.a.v. raamprostitutie
   - ☐ De gemeente voert een maximumbeleid.
   - ☐ Raamprostitutie is niet toegestaan en wordt niet gedoogd
   - ☐ Raamprostitutie wordt gedoogd
   - ☐ Er is formeel een zone voor raamprostitutie aangegeven
   - ☐ De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige raamprostitutie wordt toegestaan, maar er worden geen nieuwe raambordelen toegestaan.
   - ☐ Anders, nl.:____

12. Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van seksclubs/privéhuizen? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ☐ De gemeente voert geen beleid t.a.v. seksclubs/privéhuizen
   - ☐ De gemeente voert een maximumbeleid.
   - ☐ Seksclubs/privéhuizen zijn niet toegestaan en worden niet gedoogd
   - ☐ Seksclubs/privéhuizen worden gedoogd
   - ☐ Er is formeel een gebied voor seksclubs/privéhuizen aangegeven
   - ☐ De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige seksclubs/privéhuizen worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe seksclubs/privéhuizen toegestaan.
   - ☐ Anders, nl.:____

13. Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van erotische massagesalons waarin prostitutie wordt bedreven? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ☐ De gemeente voert geen beleid t.a.v. erotische massagesalons
   - ☐ De gemeente voert een maximumbeleid.
   - ☐ Erotische massagesalons worden niet toegestaan en worden niet gedoogd
   - ☐ Erotische massagesalons worden gedoogd
   - ☐ Voor erotische massagesalons geldt een vergunningsplicht
   - ☐ De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige massagesalons worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan.
   - ☐ Anders, nl.:____

14. Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van het aantal escortbedrijven? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
   - ☐ De gemeente voert geen beleid t.a.v. het aantal escortbedrijven.
   - ☐ De gemeente voert een maximumbeleid.
   - ☐ De gemeente staat de vestiging van escortbedrijven niet toe (nulbeleid).

- ☐ De gemeente heeft geen formeel nulbeleid vastgesteld, maar stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van escortbedrijven dat zij feitelijk een nulbeleid voert.
- ☐ De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige escortbedrijven worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan.

15. Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van thuisprostitutie?
    (meerdere antwoorden mogelijk)
    - ☐ De gemeente voert geen beleid t.a.v. thuisprostitutie.
    - ☐ De gemeente voert een maximumbeleid.
    - ☐ De gemeente staat vestiging van prostitutiebedrijven niet toe (nulbeleid).
    - ☐ De gemeente heeft geen formeel nulbeleid vastgesteld, maar stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van prostitutiebedrijven dat zij feitelijk een nulbeleid voert.
    - ☐ De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige prostitutiebedrijven worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan.

16. Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van straatprostitutie?
    (meerdere antwoorden mogelijk)
    - ☐ De gemeente voert geen beleid t.a.v. straatprostitutie
    - ☐ De gemeente voert een maximumbeleid.
    - ☐ Straatprostitutie is niet toegestaan en wordt niet gedoogd
    - ☐ Straatprostitutie wordt gedoogd
    - ☐ Er is formeel een zone voor straatprostitutie aangegeven waarvoor een prostituee in het bezit moet zijn van een vergunning
    - ☐ De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds werkzame prostituees worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe prostituees toegestaan.
    - ☐ Anders, nl.:____________________________________

17. Maken de volgende specifieke aspecten onderdeel uit van het (gemeentelijke) prostitutiebeleid? U dient bij alle voorbeelden aan te geven of dit wel of geen onderdeel uitmaakt van het beleid

	ja	nee
Vestigingsbeleid nieuwe ondernemers	o	o
Verantwoordelijkheden van de ondernemers	o	o
Preventie van prostitutie door minderjarigen	o	o
Gezondheidsaspecten van prostitutie	o	o
Empowerment prostituees	o	o
Arbeidsomstandigheden van de prostituees	o	o
Uitstapbeleid voor prostituees	o	o
Terugdringen van criminaliteit in de branche	o	o
Terugdringen van illegaliteit in de branche	o	o
Bestrijden van mensenhandel	o	o
Anders, nl.: ___________________________________		

18. Welke gevolgen voorziet u – zoals nu voorzien – bij de invoering van de nieuwe prostitutiewet ten aanzien van het gemeentelijke beleid?
(open vraag)

____

1.2 Regulering van de prostitutie in de APV

19. Heeft uw gemeente in de APV regels gesteld t.a.v. de exploitatie van prostitutiebedrijven?
- ☐ Ja
- ☐ Nee

20. Waarom heeft uw gemeente geen APV regels gesteld t.a.v. de exploitatie van prostitutiebedrijven?
(open vraag)

____
____
____

21. Heeft uw gemeente in de APV regels gesteld t.a.v. prostitutie?
 - ☐ Ja
 - ☐ Nee

22. Waarom heeft uw gemeente geen APV regels gesteld t.a.v. prostitutie? *(open vraag)*

 ____

 ____

 ____

23. In hoeverre zijn de bepalingen uit de model-APV van de VNG overgenomen?
 - ☐ De bepalingen uit de model-APV zijn geheel en ongewijzigd overgenomen
 - ☐ De bepalingen uit de model-APV zijn min of meer geheel en ongewijzigd overgenomen, maar daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen
 - ☐ Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen
 - ☐ Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en de gemeente heeft geen andere voorschriften in de APV opgenomen
 - ☐ De bepalingen uit de model-APV zijn alleen gebruikt als achtergrondin formatie bij het opstellen van eigen bepalingen in de APV
 - ☐ De bepalingen uit de model-APV hebben geen enkele rol gespeeld bij het opstellen van de eigen bepalingen in de APV

24. Wat is de belangrijkste reden voor het gedeeltelijk, gewijzigd of niet overnemen van de model-APV?
 - ☐ Binnen onze gemeente ontbrak het nut om de APV over te nemen
 - ☐ De bepalingen uit de model-APV zijn in onze gemeente niet te handhaven
 - ☐ Anders, nl.:____

25. Op welke wijze worden in de APV van uw gemeente prostitutiebedrijven gereguleerd?
 - ☐ In de vorm van algemene voorschriften met een vergunningenstelsel
 - ☐ In de vorm van algemene voorschriften met een meldingsplicht
 - ☐ Anders, nl.:____

Thema 2: Aard en omvang prostitutiebranche

26. Geldt voor de volgende seksinrichtingen in uw gemeente per *1 januari 2014* een vergunningsplicht?

	Vergunningsplicht	
	ja	*nee*
Raamprostitutie	o	o
Seksclubs/privéhuizen	o	o
Escortbedrijven	o	o
Thuisprostitutie	o	o
Erotische massagesalon	o	o
Straatprostitutie	o	o
Webcamprostitutiebedrijven	o	o
Seksbioscoop/sekstheater	o	o
Parenclub	o	o
Overige	o	o

27. Wat is in uw gemeente per 1 januari 2014 de stand van zaken voor vergunde prostitutiebedrijven?

	Aantal vergunningen	**Maximum aantal vergunningen.**
Raamprostitutie	--	--
Seksclubs/privéhuizen	--	--
Escortbedrijven	--	--
Thuisprostitutie	--	--
Erotische massagesalon	--	--
Straatprostitutie	--	--
Webcamprostitutiebedrijven	--	--
Seksbioscoop/sekstheater	--	--
Parenclub	--	--
Overige	--	--

28. In hoeverre bestaat in de gemeentelijke organisatie een goed beeld van het aantal onvergunde prostitutiebedrijven in uw gemeente? Het gaat hier om prostitutiebedrijven die eigenlijk een vergunning zouden moeten hebben. Deze vraag ook invullen als het aantal nul is.
- ☐ Het aantal is precies bekend
- ☐ Het aantal is min of meer bekend
- ☐ Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven
- ☐ Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om er een schatting van te geven

29. Kunt u aangeven hoeveel niet-legale seksinrichtingen van de verschillende typen er per 1 januari 2014 (eventueel naar schatting) in uw gemeente zijn gevestigd?

Aantal niet-legale bedrijven
- ☐ Raamprostitutie ___
- ☐ Seksclubs/privéhuizen ___
- ☐ Escortbedrijven ___
- ☐ Thuisprostitutie ___
- ☐ Erotische massagesalon ___
- ☐ Webcamprostitutiebedrijven ___
- ☐ Seksbioscoop/sekstheater ___
- ☐ Parenclub ___

30. In hoeverre bestaat in de gemeentelijke organisatie een goed beeld van het aantal onvergunde seksinrichtingen in uw gemeente? Deze vraag ook invullen als het aantal nul is.
- ☐ Het aantal is precies bekend
- ☐ Het aantal min of meer bekend
- ☐ Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven, namelijk…..
- ☐ Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om een schatting te maken

31. Kunt u aangeven hoeveel onvergunde seksinrichtingen van de verschillende typen er per 1 januari 2014 (eventueel naar schatting) in uw gemeente zijn gevestigd?

Aantal onvergunde bedrijven
- ☐ Raamprostitutie ___
- ☐ Seksclubs/privéhuizen ___
- ☐ Escortbedrijven ___

- ☐ Thuisprostitutie ___
- ☐ Erotische massagesalon ___
- ☐ Webcamprostitutiebedrijven ___
- ☐ Seksbioscoop/sekstheater ___
- ☐ Parenclub ___

32. Heeft u zicht op het aantal prostituees dat op enig moment werkzaam is binnen uw gemeente? Let op: zowel vergunde als onvergunde en niet-legale seksinrichtingen.
    - ☐ Het aantal is precies bekend
    - ☐ Het aantal min of meer bekend
    - ☐ Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven, namelijk…..
    - ☐ Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om een schatting te maken

33. Kunt u aangeven hoeveel prostituees op enig moment werkzaam zijn binnen uw gemeente?

Sector	**aantal**
Binnen vergunde sector	
Binnen onvergunde sector	
Binnen niet-legale sector	

34. Welke aanwijzingen/signalen zijn er dat een of meer van de onderstaande verschijnselen rond prostitutie zich in uw gemeente voordoet(n)? *(Selecteer alle mogelijkheden)*
    - ☐ Illegaal tippelen
    - ☐ Onvergunde escortbedrijven
    - ☐ Illegale prostituees
    - ☐ Minderjarige prostituees
    - ☐ Onvrijwillige prostitutie
    - ☐ Belastingfraude/witwassen en andere economische delicten
    - ☐ Drugshandel
    - ☐ Openbareordeverstoringen
    - ☐ Mensenhandel
    - ☐ Mensensmokkel
    - ☐ Geen
    - ☐ Anders, nl.:____

Thema 3: Toezicht, handhaving en samenwerking

3.1 Samenwerking

35. Welke gemeentelijke diensten/sectoren zijn het meest betrokken bij de toezicht op en handhaving van het prostitutiebeleid?
(Selecteer alle mogelijkheden)
- ☐ Welzijn
- ☐ Onderwijs
- ☐ Volksgezondheid
- ☐ Ruimtelijke Ordening
- ☐ Volkshuisvesting
- ☐ Milieu
- ☐ Openbare Orde en Veiligheid
- ☐ Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- ☐ Burgerzaken
- ☐ Economische Zaken
- ☐ GSB
- ☐ Wijkzaken/wijk- en buurtbeheer
- ☐ Anders, nl.:____

36. Wie (welke dienst/sector) voert daarbij de regie? Indien binnen uw gemeente diensten of sectoren samenvallen, graag beide diensten/sectoren aankruisen
- ☐ Welzijn
- ☐ Onderwijs
- ☐ Volksgezondheid
- ☐ Ruimtelijke Ordening
- ☐ Volkshuisvesting
- ☐ Milieu
- ☐ Openbare Orde en Veiligheid
- ☐ Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- ☐ Burgerzaken
- ☐ Economische Zaken
- ☐ GSB
- ☐ Wijkzaken/wijk- en buurtbeheer
- ☐ Anders, nl.:____

37. Welke samenwerkingspartners op lokaal of regionaal gebied zijn betrokken bij toezicht en handhaving? (*Selecteer alle mogelijkheden)*

- ☐ Politie
- ☐ BWT (Bouw- en woningtoezicht)
- ☐ Justitie/OM
- ☐ Brandweer
- ☐ GG&GD
- ☐ Sociale Dienst
- ☐ Belastingdienst
- ☐ Inspectie SZW
- ☐ UWV en CWI
- ☐ Hulpverlening, opvang
- ☐ Ziekenhuizen of huisartsen
- ☐ GGZ
- ☐ Sociale recherche
- ☐ Exploitanten prostitutiebedrijven
- ☐ Provincie
- ☐ Andere gemeenten, gemeentelijke diensten
- ☐ Anders, nl.:____

38. Welke preventieve maatregelen voert de GGD (of GG&GD) uit in uw gemeente tegen gezondheidsrisico's binnen de prostitutiebranche? *(Selecteer alle mogelijkheden)*

- ☐ Voorlichting over SOA/HIV
- ☐ Inspecties gericht op gezondheid en hygiëne binnen de branche
- ☐ Voorlichting over hygiëne, arbeidsomstandigheden, psychologische aspecten
- ☐ Bieden van laagdrempelige gezondheidsvoorzieningen
- ☐ Uitvoeren van SOA-controles
- ☐ Uitvoeren van vaccinaties
- ☐ Specifieke projecten en/of acties
- ☐ Anders, nl.:____

39. Voor welke vorm van overleg heeft uw gemeente gekozen? *(Selecteer alle mogelijkheden)*

- ☐ Regionaal beleidsmatig overleg (primaire beleidsmatige afstemming tussen bijvoorbeeld gemeenten)
- ☐ Handhavingsoverleg (handhavingsoverleg tussen bijvoorbeeld gemeente, OM en politie)
- ☐ Overleg gericht op de uitvoering van toezicht en controle (overleg met primair uitvoerders van toezicht en controle van de gemeentelijke diensten)

- ☐ Zorgoverleg met diverse partners
- ☐ Overleg in verband met signalen mensenhandel.
- ☐ De gemeente heeft geen specifieke overlegvorm
- ☐ Anders, nl.:____

3.2 Vergunningverlening

40. Welke vergunningen zijn nodig om een prostitutiebedrijf in uw gemeente te kunnen vestigen? (Selecteer alle mogelijkheden)
- ☐ Exploitatievergunning
- ☐ Geschiktheidverklaring
- ☐ Gebruiksvergunning
- ☐ Drank- en horecavergunning
- ☐ Een integrale vergunning
- ☐ Anders, nl.:____

41. Hoeveel vergunningaanvragen heeft de gemeente in 2013 voor het volgende type prostitutiebedrijven ontvangen? (Indien meerdere typen vergunningen nodig zijn voor één seksbedrijf wordt dat gezamenlijk als één aanvraag beschouwd)

	2013; aantal
Locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Overige prostitutiebedrijven	

42. Hoeveel vergunningen heeft de gemeente in 2013 voor de volgende prostitutiebedrijven verleend?

	2013; aantal
Locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Overige prostitutiebedrijven	

43. Hoeveel vergunningen heeft de gemeente in 2013 voor de volgende prostitutiebedrijven geweigerd?

	2013; aantal
Locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Overige prostitutiebedrijven	

44. Wat zijn de meest voorkomende redenen voor uw gemeente om een vergunning te weigeren (Selecteer alle mogelijkheden)
- ☐ De vestiging of exploitatie van de seksbedrijf is in strijd met de geldende planologische regeling (bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening)
- ☐ De exploitant of beheerder van de seksbedrijf voldoet niet aan de gedragseisen
- ☐ Op grond van de wet Bibob
- ☐ Aanwijzingen dat in het seksbedrijf minderjarigen aanwezig zijn
- ☐ Aanwijzingen dat in het seksbedrijf personen zonder geldige verblijfstitel aanwezig zijn
- ☐ Het belang van de openbare orde
- ☐ Voorkomen of beperken van overlast
- ☐ Bescherming van het woon- en leefklimaat
- ☐ Waarborgen van de veiligheid van personen en goederen
- ☐ Het belang van de verkeersvrijheid en verkeersveiligheid
- ☐ Bescherming van gezondheid en/of zedelijkheid
- ☐ Arbeidsomstandigheden van de prostituees
- ☐ Niet van toepassing (de gemeente heeft geen vergunning geweigerd)
- ☐ Anders, nl.:____

45. Hoeveel vergunningen zijn ingetrokken naar aanleiding van controles sinds oktober 2010?

	Aantal
Locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Overige prostitutiebedrijven	

3.3 Naleving

Deze sectie alleen invullen wanneer uw gemeente ook daadwerkelijk vergunningen heeft verleend in het kader van het prostitutiebeleid.

46. In hoeverre leven de exploitanten van de prostitutiebedrijven en de prostituees over het algemeen de regelgeving na?
    - ◻ Goed
    - ◻ Redelijk
    - ◻ Matig
    - ◻ Slecht
    - ◻ Weet niet/geen mening

47. Welke factoren zijn van invloed op de mate waarin de exploitanten van de prostitutiebedrijven de regels naleven? (Selecteer alle mogelijkheden)
    - ◻ Complexiteit regelgeving
    - ◻ Gepercipieerde pakkans
    - ◻ Sociale controle door branchegenoten
    - ◻ Grote intensiteit toezicht en handhaving
    - ◻ Eigen opvatting/norm van de exploitant over 'schone' branche
    - ◻ Grote intensiteit toezicht en handhaving
    - ◻ Grote impact van sancties op bedrijfsvoering van niet-naleving regels
    - ◻ Anders, nl.:____

48. Op welke wijze beïnvloedt de gemeente het nalevinggedrag van de prostitutiebranche? (*Selecteer alle mogelijkheden*)
    - ◻ Publiceren slecht imago
    - ◻ Benadrukken goed imago
    - ◻ Organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten voor de branche
    - ◻ Creëren van draagvlak
    - ◻ Organiseren van inspraakbijeenkomsten voor de branche
    - ◻ De gemeente beïnvloedt het nalevinggedrag niet
    - ◻ Anders, nl.:____

3.4 Bestuurlijke acties en rapportages

49. Kunt u aangeven hoeveel bestuurlijke acties er hebben plaatsgevonden en hoeveel rapportages u van de politie heeft ontvangen tussen 2010 en 2013
    - ☐ Ja, dat kan ik aangeven
    - ☐ Nee, deze informatie kan ik niet vinden

50. Kunt u per jaar aangeven hoeveel bestuurlijke acties er hebben plaatsgevonden en hoeveel rapportages u van de politie heeft ontvangen?

	2010	**2011**	**2012**	**2013**
Acties				
Rapportages				

51. Wat is uw algemene oordeel over de bestuurlijke rapportages (in termen van concrete aanknopingspunten voor bestuurlijke maatregelen)?
    - ☐ Niet van toepassing want geen bestuurlijke rapportages ontvangen
    - ☐ Goed
    - ☐ Matig
    - ☐ Slecht

52. In welke mate heeft de gemeente naar aanleiding van bestuurlijke rapportages bestuurlijke maatregelen genomen?
    - ☐ Niet van toepassing want geen bestuurlijke rapportages ontvangen
    - ☐ Nooit
    - ☐ Incidenteel
    - ☐ Regelmatig
    - ☐ Altijd

53. Welke bestuurlijke maatregelen heeft de gemeente genomen naar aanleiding van bestuurlijke rapportages?
    - ☐ Waarschuwing
    - ☐ Boete
    - ☐ Intrekken vergunning(en)
    - ☐ Sluiten pand
    - ☐ Anders, nl.:____

54. Kunt u toelichting geven waarom de gemeenten 'nooit' of 'incidenteel' bestuurlijke maatregelen heeft genomen naar aanleiding van bestuurlijke rapportages?
____

3.5 Controles en sancties

55. Welke van de volgende gemeentelijke en niet-gemeentelijke handhavingsorganisaties zijn actief betrokken bij het uitvoeren van controles bij prostitutiebedrijven?
(Selecteer alle mogelijkheden)
- ☐ Politie
- ☐ Bouw- en woningtoezicht
- ☐ GGD
- ☐ Brandweer
- ☐ Arbeidsinspectie
- ☐ Belastingdienst
- ☐ Sociale recherche
- ☐ Anders, nl.:____

56. Welke gemeentelijke of niet-gemeentelijke toezicht-/handhavingsorganisatie bepaalt welke prostitutiebedrijven gecontroleerd worden?
- ☐ Politie
- ☐ Bouw- en woningtoezicht
- ☐ GGD
- ☐ Brandweer
- ☐ Arbeidsinspectie
- ☐ Belastingdienst
- ☐ Sociale recherche
- ☐ Anders, nl.:____

57. Op welk(e) moment(en) wordt(en) door de handhavingsorganisaties controles bij de prostitutiebedrijven uitgevoerd? *(Selecteer alle mogelijkheden)*
- ☐ Bij afgifte van de bouwvergunning
- ☐ Op het moment dat de duur van de vergunning bijna verstreken is
- ☐ Op basis van klachten van omwonenden
- ☐ Pro actief (hele jaar door)
- ☐ Periodiek op vaste momenten (bv zes maal per jaar)
- ☐ Jaarlijks
- ☐ Anders, nl.:____

58. Worden de controles aangekondigd?
- ☐ Altijd
- ☐ Soms
- ☐ Nooit

59. Heeft de gemeente afspraken gemaakt met de politie en het Openbaar Ministerie over het uitoefenen van voorschriften die betrekking hebben op prostitutie en de prostitutiebranche en over de strafrechtelijke aanpak van misdrijven en overtredingen (is er een handhavingsarrangement afgesloten)?
- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Is momenteel in ontwikkeling

60. Welke handhavingstaak heeft de politie m.b.t. het prostitutiebeleid binnen uw gemeente?
- ☐ Enkel strafrechtelijk
- ☐ Zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk
- ☐ Anders, nl.:____

61. Heeft uw gemeente op één of andere wijze vastgelegd hoe vaak prostitutiebedrijven die over een vergunning beschikken, zullen worden gecontroleerd op de naleving van de voorschriften?
- ☐ Ja
- ☐ Is momenteel in ontwikkeling
- ☐ Nee

62. Bij hoeveel vergunde prostitutiebedrijven van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds januari 2010 waarschuwingen uitgedeeld?

	Aantal
Locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Overige prostitutiebedrijven	

63. Bij hoeveel vergunde prostitutiebedrijven van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds januari 2010 sancties toegepast?

	Aantal
Locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Overige prostitutiebedrijven	

64. Bij hoeveel niet-legale prostitutiebedrijven van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds januari 2010 sancties toegepast?

	Aantal
Locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Overige prostitutiebedrijven	

65. Bij hoeveel onvergunde prostitutiebedrijven van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds januari 2010 sancties toegepast?

	Aantal
Locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven	
Overige prostitutiebedrijven	

66. Wat voor soort overtredingen waren voor uw gemeente redenen om sancties toe te passen (vergund en/of onvergund en/of illegaal)?

- ☐ Niet van toepassing (de gemeente heeft geen sancties toegepast)
- ☐ Geen vereiste vergunning(en) aanwezig
- ☐ De exploitant of beheerder van de seksbedrijf voldoet niet aan gedragseisen
- ☐ De vestiging of exploitatie van de seksbedrijf is in strijd met de geldende planologische regeling (bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening)
- ☐ Aanwijzingen dat in de seksbedrijf minderjarigen aanwezig zijn
- ☐ Aanwijzingen dat in de seksbedrijf personen zonder geldige verblijfstitel aanwezig zijn
- ☐ Onvrijwillige prostitutie
- ☐ Openbareordeproblematiek
- ☐ Voorkomen of beperken van overlast
- ☐ Bescherming van het woon- en leefklimaat
- ☐ Waarborgen van de veiligheid van persoon en goederen

- ◻ Het belang van de verkeersvrijheid en verkeersveiligheid
- ◻ Bescherming van gezondheid en/of zedelijkheid
- ◻ Arbeidsomstandigheden van de prostituees
- ◻ Anders, nl.:____

67. Bieden de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk voldoende houvast om deze sancties op te leggen?
    - ◻ Ja
    - ◻ Nee

68. In hoeverre voorziet u knelpunten bij de invoering van de nieuwe prostitutiewet ten aanzien van (open vraag):
    A. Het toezicht…….
    B. De handhaving

Thema 4: Overige

69. Wilt u zo vriendelijk zijn om beschikbare en relevante documentatie over prostitutiebeleid, toezicht en handhaving in relatie tot de prostitutiebranche in uw gemeente op te sturen (digitaal of per post)?
    - ◻ Er is geen relevante documentatie beschikbaar
    - ◻ Verstuurd per e-mail naar a.vanwijk@beke.nl
    - ◻ Verstuurd per post naar Bureau Beke, Rijnkade 84, 6811 HD Arnhem

70. Heeft u nog aanvullende opmerkingen, dan kunt u die hier kwijt.

Hartelijk dank voor het invullen van de enquête.

Bijlage 2 – E-mail CCV aan contactpersonen binnen gemeenten

Beste heer / mevrouw,

Bij deze vraag ik graag uw aandacht voor een onderzoek naar gemeentelijk prostitutiebeleid (binnen alle gemeenten).

In het kader van een onderzoek van Bureau Beke naar vergunningsbeleid, toezicht en handhaving in de prostitutiebranche, is een online vragenlijst ontwikkeld. Alle Nederlandse gemeenten worden uitgenodigd de vragenlijst in te vullen. Wilt u ervoor zorgen dat binnen uw gemeente wordt afgestemd wie de vragenlijst invult?
Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Met de enquête verzamelt Bureau Beke relevante informatie over de prostitutiebranche in alle gemeenten. Het is voor de representativiteit van het onderzoek belangrijk dat alle gemeenten de enquête invullen.

Via de website en de nieuwsbrief van het CCV houden we u op de hoogte van de resultaten die het onderzoek oplevert. Voor vragen over het onderzoek en de enquête kunt u terecht bij Anton van Wijk van Bureau Beke; a.vanwijk@beke.nl.

Met vriendelijke groet,

Projectleider Bestuurlijke Aanpak
Churchilllaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht
I http://www.hetccv.nl

Bijlage 3 – Onderwerpen documentatie

1. Verschillende seksinrichtingen
   a. Seksinrichting (vergunningsplicht)
   b. Escort (vergunningsplicht)
   c. Raamprostitutie (verboden)
   d. Straatprostitutie (verboden)
   e. Sekswinkels/tentoonstellen, verkopen e.d. van erotische goederen
   f. Verschijningsvormen prostitutie

2. Gedragseisen exploitant

3. Geschiktheidverklaring seksinrichting
   a. Inrichtingseisen
   b. Brandveiligheid
   c. Eisen bedrijfsvoering (bv register, toegang politie, geen bewoning)

4. Openings- en sluitingstijden
   a. Tijdelijke afwijking sluitingstijden; (tijdelijke) sluiting

5. Aanwezigheid leidinggevende/toezichthouder/exploitant/beheerder

6. Intrekking- en weigeringsgronden vergunning
   a. Openbare orde
   b. Overlast
   c. Aantasting woonmilieu
   d. Veiligheid personen/goederen
   e. Verkeersveiligheid
   f. Gezondheid
   g. Zedelijkheid
   h. Arbeidsomstandigheden prostituee

7. Beëindiging exploitatie

8. Wijziging beheer

9. Positie prostituee

10. Leeftijd prostituee

11. Bestrijding criminaliteit / Barrières tegen criminaliteit

Bijlage 4 – Topiclijst casestudies

	Gemeente	Instanties (toezicht, handhaving en hulpverlening)	Sekswerkers / exploitanten
Aard / omvang	▪ Schatting illegale/niet-vergunde prostitutie ▪ Ontwikkeling in tijd ▪ Verwachting na invoering Wrp	▪ Schatting illegale/niet-vergunde prostitutie ▪ Ontwikkeling in tijd ▪ Verwachting na invoering Wrp	▪ Schatting illegale/niet-vergunde prostitutie naar vorm ▪ Ontwikkeling in tijd ▪ Verwachting na invoering Wrp ▪ Aantal werkuren per week ▪ Prijsstelling
Beleid	▪ Visie op beleid (formeel en informeel) ▪ Beleid in relatie tot specifieke prostitutievormen (straat, escort etc.): zijn er verschillen, knelpunten en problematiek per sector en zo ja, waar zit hem dat in? ▪ Samenwerking andere gemeenten ▪ Verandering in beleid na Wrp ▪ (o.a. leeftijdsverhoging) ▪ Verdeling vergunningen onder verschillende exploitanten (monopolie)	▪ Praktische uitvoerbaarheid beleid ▪ Samenwerking met gemeenten t.a.v. beleid ▪ Samenwerking tussen verschillende partners ▪ Samenwerking met branche? ▪ Knelpunten en problematiek	▪ t.a.v. vergunde/legale sectoren (mening) ▪ t.a.v. onvergunde/illegale markten (mening) ▪ Voor- en nadelen van het beleid (kosten/baten) - In hoeverre is het mogelijk voor sekswerkers om zonder exploitant zelfstandig legaal te kunnen werken? ▪ Knelpunten voor bedrijf/werker en problematiek (onveilige seks etc.) ▪ Toekomst (na invoering Wrp)
Toezicht / handhaving	▪ Doelstellingen ▪ Wijze van aanpak ▪ Resultaten ▪ Randvoorwaarden en knelpunten ▪ Acties op bestuurlijke rapportages en waargenomen effecten in relatie tot doelstellingen (BR's)	▪ Organisatie van toezicht/handhaving ▪ Visie op aanpak ▪ Doelstellingen ▪ Resultaten ▪ Randvoorwaarden en knelpunten ▪ Overwegingen voor opmaken BR's ▪ Aard/inhoud BR's ▪ Acties n.a.v. de BR's en waargenomen effecten	▪ Frequentie van controles, voorlichting en andere afspraken etc vanuit de gemeente, handhavende of hulpverlenende diensten ▪ Positieve en negatieve aspecten van controles ▪ Waardering en waargenomen effecten

Bijlage 5 – Respondenten naar casusgemeenten

Alkmaar/Beemster

GGD	Manager Zorg & Advies rayon Alkmaar
Gemeente	Burgemeester
Gemeente	Adviseur Openbare Orde & Veiligheid
Politie	Coördinator Prostitutieteam Noord-Holland Noord
Politie	Expert Mensenhandel Nationale Politie
Stadstoezicht	BOA
Stadstoezicht	BOA

Deventer

Gemeente	Programmaonderdeelmanager Veiligheid
Gemeente	Medewerker Vergunningen
Gemeente	Jurist
GGD	Verpleegkundige Seksuele Gezondheid
Politie	Korpsexpert mensenhandel Oost-Nederland
Stichting de Kern	Medewerker uitstapprogramma

Ede

Gemeente	Ketenregisseur mensenhandel
Gemeente	Coördinator/adviseur veiligheid en openbare orde
Gemeente	Raadsadviseur
Inspectie SZW	Accountmanager
Openbaar ministerie	Officier van Justitie
Politie	Groepschef team mensenhandel Oost-Nederland
RIEC	Accountmanager RIEC Gelderland Midden

Enschede

CoMensha	Regiocoördinator voor slachtoffers van mensenhandel
Gemeente	Adviseur Juridische zaken
Gemeente	Adviseur Juridische zaken
GGD	Sociaal verpleegkundige Soa/Sense
Politie	Coördinator Mensenhandel
Politie	Controle Team Prostitutie en Mensenhandel
Politie	Controle Team Prostitutie en Mensenhandel
RIEC	Accountmanager
Tactus Verslavingszorg	Medewerker en initiatiefnemer ID-project

Leeuwarden

Fier- Fryslân	Projectleider Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM)
Gemeente	Juridisch medewerker
Gemeente	Sr. beleidsadviseur Openbare Orde & Veiligheid
Politie	Projectleider interventieteam mensenhandel
RIEC	Beleidsmedewerker/adviseur
RIEC	Beleidsmedewerker/adviseur
Veiligheidshuis	Ketenregisseur aanpak mensenhandel

Rotterdam

Bureau Jeugdzorg	Medewerker Jeugdprostitutie
Gemeente	Medewerker team Handhaving
Gemeente	Medewerker team Vergunningen
GGD	Preventiemedewerker
GGD	Beleidsmedewerker
Ondernemer	Eigenaar
Ondernemer	DGA
Politie	Controle Team Prostitutie en Mensenhandel
Politie	Controle Team Prostitutie en Mensenhandel
Stichting Humanitas	Locatiemanager
Stichting Humanitas	Beleidsmedewerker, projectgroep mensenhandel
Stichting Humanitas	Coördinator ambulante prostitutie maatschappelijk werk

Sittard-Geleen

Gemeente	Coördinator/adviseur veiligheid en openbare orde
Politie	Korpsexpert mensenhandel Eenheid Limburg
Gemeente	Ketenregisseur mensenhandel regio Limburg
Politie	Specialist bestuursrecht Eenheid Limburg

Bijlage 6 – Beschrijving casusgemeenten

In deze bijlage volgen de beschrijvingen van de geselecteerde casusgemeenten. Achtereenvolgens komen de volgende gemeenten aan bod:

a. Alkmaar/Beemster
b. Deventer
c. Ede
d. Enschede
e. Leeuwarden
f. Rotterdam
g. Sittard/Geleen

a. Alkmaar/Beemster

In deze casestudiewordt nader ingegaan op de situatie ten aanzien van prostitutie in de gemeenten Alkmaar en Beemster. Beide gemeenten liggen in de provincie Noord-Holland en vallen onder de politie-eenheid Noord-Holland (district Noord-Holland Noord). Ten behoeve van beide casestudies is met grotendeels dezelfde respondenten gesproken over beide gemeenten. Daarom is besloten de bevindingen van deze twee casestudies gezamenlijk te rapporteren. Waar nodig wordt in de lopende tekst de betreffende gemeente expliciet genoemd. Achtereenvolgens komen aard en omvang van prostitutie, de Wet regulering prostitutie (Wrp), beleid en toezicht en handhaving aan bod.

Aard en omvang

De gemeente Beemster kent één pand dat aangewezen is als seksinrichting. De laatste exploitant heeft de exploitatie gestaakt vanwege een faillissement. Dit faillissement staat los van de formele – uiteindelijk verloren – procedure over verlenging van de exploitatievergunning waarin deze exploitant met de gemeente verwikkeld was. Voordat deze failliet verklaarde exploitant deze seksinrichting is gaan exploiteren, is dit jarenlang door een andere exploitant gedaan. Toentertijd is deze tot twee keer toe (1x een half jaar, 1x een maand) gesloten door de burgemeester. De sluiting van een half jaar is tot aan de Raad van State aangevochten en uiteindelijk bekrachtigd.

Momenteel wordt binnen de gemeente Beemster geen seksinrichting geëxploiteerd. Wel is het de verwachting dat binnen enkele weken een andere exploitant een aanvraag zal indienen. In termen van onvergunde prostitutie zijn er geen signalen

dat thuisprostitutie binnen de gemeente plaatsvindt. Burgers maken geen melding van overlast en ook controles van het Regionaal Uitbuitings- en Interventieteam (RUIT) hebben tot op heden niet geresulteerd in bestuurlijke rapportages in relatie tot thuisprostitutie. De omvang van zowel de vergunde als de onvergunde dan wel illegale prostitutie in de gemeente Beemster lijkt derhalve zeer beperkt.

In de gemeente Alkmaar is de raamprostitutie op de Achterdam met circa zeventig ramen het grootst in vergelijking met de enkele escortbureaus en één bordeel die tevens in de gemeente Alkmaar gevestigd zijn. Sinds 2011 is het aantal ramen in de gemeente van circa 130 teruggebracht naar het huidige aantal van zeventig. Binnen de raamprostitutie zijn met name vrouwen uit Oost-Europese landen (Bulgarije, Hongarije, Roemenië) vanaf twintig jaar aan het werk. De ramen worden geëxploiteerd door vijf vergunninghouders, waarvan twee het grootste deel van de ramen exploiteren. Al sinds de opheffing van het bordeelverbod zijn prostituees met een Nederlandse achtergrond van de Achterdam verdwenen; zij zijn vermoedelijk in de illegale prostitutie gaan werken. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn onder andere het feit dat dit fiscaal aantrekkelijker is en deze werkwijze meer anonimiteit garandeert. Respondenten verwijzen daarbij ook naar de opkomst van internet en daaraan gekoppeld het fenomeen thuisprostitutie. Onderzoek van het RIEC laat zien dat binnen het district Noord-Holland Noord met name thuisprostituees uit de gemeente Alkmaar online thuisontvangst aanbieden. In totaal gaat het om dertig adverterende prostituees.[1] Het gaat daarbij zowel om zelfstandig vanuit hun eigen woning opererende prostituees als thuisprostitutie vanuit een daartoe geschikt gemaakt pand door personen die geen bewoners van dit pand zijn. Andere vormen van illegale prostitutie die in de gemeente Alkmaar (op beperkte schaal) voorkomen, zijn prostitutie in massagesalons en onvergunde – en daarmee illegaal werkende – escortbureaus.

Beleid

In de gemeente Beemster is het verboden een seksinrichting of -bedrijf te exploiteren zonder dat daarvoor een vergunning is verleend. Tevens is straatprostitutie verboden. De gemeente hanteert een maximumbeleid en heeft – onder andere op basis van het bestemmingsplan – één pand aangewezen waar het exploiteren van een seksinrichting is toegestaan. Een eventuele nieuwe exploitant zal aan de in de APV gestelde voorwaarden dienen te voldoen en daartoe zal standaard een Bibob-onderzoek worden uitgevoerd. Het formuleren van het beleid op het gebied van prostitutie doet de gemeente Beemster onafhankelijk, d.w.z. niet in samenwerking met andere gemeenten. Wel is de invulling van de gemeentelijke regierol sinds[1]

1. Onbekend is of dit de voormalige raamprostituees zijn.

januari 2013 neergelegd bij het Team Integrale Veiligheid (TIV) van de gemeente Purmerend. Mede als gevolg van de sluiting van de eerder genoemde seksinrichting, bestaat binnen de gemeente Beemster het besef dat beleid op dit onderwerp noodzakelijk en urgent is. Beleidsvoorstellen die door het RIEC regionaal worden aangeboden, worden – waar nodig – lokaal geïmplementeerd. Tegelijkertijd is prostitutie, gezien de afwezigheid van vergunde prostitutiebedrijven en het zeer beperkt voorkomen van onvergunde dan wel illegale prostitutie, een onderwerp dat op dit moment relatief weinig aandacht vraagt.

Binnen de gemeente Alkmaar wordt op dit moment in het kader van het formuleren van nieuw beleid gewacht op de invoering van Wrp, mede vanwege het feit dat nieuw op te stellen vergunningsvoorwaarden door de gemeenteraad moeten worden bekrachtigd. Het formuleren van het beleid op het gebied van prostitutie doet de gemeente Alkmaar in samenwerking met andere gemeenten. Zo neemt de gemeente deel aan het G4+-overleg over de invulling en uitwerking van het Landelijke Programma Prostitutie, dat onder andere gaat over beleid, APV-wijzigingen en onderwerpen gerelateerd aan zorg, toezicht en handhaving. De gemeente Alkmaar voert momenteel een maximumbeleid waar het gaat om het aantal toegestane ramen en bordelen. Tevens dienen deze seksinrichtingen te voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in het bestemmingsplan. Controles kunnen uitmonden in bestuurlijke rapportages, wanneer misstanden of overtredingen van de vergunningsvoorschriften worden geconstateerd. De bestuurlijke rapportages worden gericht aan de afdeling openbare orde en veiligheid (OO&V) van de gemeente Alkmaar, de burgemeester en de teamchef van de politie. Op deze wijze worden misstanden zowel van onderaf als van bovenaf geagendeerd. Het RIEC monitort welke vervolgacties naar aanleiding van deze bestuurlijke rapportages worden ondernomen.

Mensenhandel is voorts één van de speerpunten van het Veiligheidshuis (VH) Alkmaar. Sinds 2009 wordt een casusoverleg aan dit thema gewijd, waarna in 2010 tevens gestart is met een casusoverleg ‘pooierboyproblematiek’. Binnen het VH worden in samenwerking met zorg- en repressieve partners signalen van mensenhandel onderzocht die (nog) niet hebben geresulteerd in een strafrechtelijk onderzoek. Deze integrale aanpak heeft onder andere geresulteerd in intensievere inzet van de politie en het ontwikkelen van (bestuurlijke) interventies.

Vanuit de focus op algemene gezondheidszorg zijn medewerkers van de GGD Hollands Noorden wekelijks op de Alkmaarse Achterdam aanwezig. Prostituees die nog niet eerder in de gemeente Alkmaar gewerkt hebben, worden doorverwezen naar een spreekuur dat op drie dagdelen per week plaatsvindt. In verband met de bestrijding van infectieziekten bezoekt de GGD daarnaast ook seksinrichtingen als parenclubs. Aangezien vergunde prostitutie op dit moment in de gemeente

Beemster niet voorkomt, is de inzet van de GGD binnen deze gemeente op dit punt dan ook beperkt.

Wet Regulering Prostitutie (Wrp)

De verwachting is niet dat de invoering van de Wrp direct bijdraagt aan het terugdringen van de illegale prostitutie. Wel wordt het als een voordeel ervaren dat met de Wrp uniforme wet- en regelgeving ontstaat waar alle gemeenten zich aan dienen te houden. Tevens bestaat de hoop dat de Wrp kan bijdragen aan het verbeteren van het welzijn van de prostituees, onder meer door exploitanten bij het toetsen van hun bedrijfsplan op dit punt in deze richting te sturen. Volgens respondenten zou ook de leeftijdsverhoging van 18 naar 21 jaar hieraan kunnen bijdragen. De hoop is dat het faciliteren van misstanden door de vergunde branche door de leeftijdsverhoging verder bemoeilijkt wordt. Meerdere respondenten geven daarbij wel aan dat deze maatregel geen drempel zal zijn voor bedrijven die illegaal opereren. Verschillende respondenten spreken tevens de hoop uit dat deze leeftijdsverhoging de kwetsbaarheid van de prostituees verlaagt, mede omdat de prostituees zelf op deze wijze ook drie jaar langer in de gelegenheid worden gesteld om voor zichzelf een afgewogen keuze te maken om al dan niet in de prostitutie te gaan werken. Tegelijkertijd wordt daarbij de nuancering aangebracht dat de ontwikkelingsleeftijd van veel prostituees lager ligt dan hun fysieke leeftijd en het ook de vraag is in welke mate er daadwerkelijk sprake is van een vrije keuze: *"Niemand doet dit werk voor de lol. Er komt heel vaak wel een aspect van drang of dwang bij kijken"*.

Ook wordt het invoeren van deze wet gezien als een goede mogelijkheid om te bekijken of het huidige beleid nog *matcht* en van toepassing is op de huidige ontwikkelingen op het gebied van prostitutie. Met name moet daarbij ook stilgestaan worden bij de opkomst van thuisprostitutie, de definiëring van dit fenomeen en het verbieden daarvan. In de praktijk is thuisprostitutie op dit moment in de ene gemeente binnen de politie-eenheid Noord-Holland wel en in de andere gemeente niet toegestaan. Gemeenten kijken bij het bepalen over al dan niet optreden veelal naar de mate van overlast die thuisprostitutie veroorzaakt (ook bv. in termen van drugs dealen). Zolang daarvan geen sprake is, wordt er lang niet altijd tegen opgetreden c.q. is prostitutie een onderwerp dat relatief laag op de prioriteitenlijst van gemeenten staat (of blijft deze vorm van prostitutie voor toezicht en handhaving onzichtbaar). Om 'waterbedeffecten' te voorkomen, wordt een – in ieder geval voor de politie-eenheid Noord-Holland – eenduidige definitie van dit fenomeen voorgestaan. Aandachtspunten hierbij zijn onder andere wat als bedrijfsmatig kan worden aangemerkt en wat niet.

In de gemeente Alkmaar wordt het als een gemis ervaren dat de registratieplicht in de wetgeving gesneuveld is en bestaat de wens om deze conform het Utrechtse model alsnog in te voeren. Voor de uitvoering hiervan dient echter geld

beschikbaar te worden gesteld; hiertoe moet nog een verzoek aan de gemeenteraad te worden gedaan. Daarbij is het van belang dat vergunningsvoorwaarden en gevolgen bij overtreding daarvan (landelijk) ook concreter worden ingevuld. De vraag is bijvoorbeeld wat moet worden verstaan onder een huisadres – is een postadres bijvoorbeeld afdoende? – en de wijze waarop een intakegesprek met prostituees moet plaatsvinden. Het is bijvoorbeeld (nog) onduidelijk welke onderwerpen tijdens dit gesprek aan bod moeten komen, of de inhoud van dit gesprek schriftelijk moet worden vastgelegd en of het voeren van een dergelijk gesprek een harde vergunningsvoorwaarde is.

Toezicht en handhaving

Het beoefenen van thuisprostitutie en prostitutie in massagesalons is in de gemeente Alkmaar op basis van het bestemmingsplan per definitie illegaal. Of thuisprostitutie al dan niet als bedrijfsmatig kan worden aangemerkt, is voor het binnen deze gemeente gevoerde beleid *an sich* dan ook niet relevant. In de gemeente Beemster wordt thuisprostitutie onder voorwaarden (niet-bedrijfsmatig) toegestaan. Indien illegale prostitutie wordt geconstateerd, wordt daarvan een bestuurlijke rapportage opgemaakt. In de gemeente Alkmaar wordt in het geval van thuisprostitutie vervolgens onder andere de afdeling Bouwen bij de aanpak betrokken. Een voordeel daarvan is dat daarmee ook de bevoegdheid ontstaat om 'achter de voordeur' te komen, iets wat vanuit handhavingsperspectief niet mogelijk is. Partners geven aan blij te zijn met de wijze van handhaven door de gemeente Alkmaar en de terugkoppeling over ondernomen acties. In de gemeente Beemster hebben de partners tot op heden niet hoeven handhaven. Het zicht op thuiswerkers kan worden vergroot door een vergunningsplicht, maar tegelijkertijd bestaat het besef dat dit er niet toe zal leiden dat iedereen zich registreert. Immers, mensen die nu al 'ondergronds' werken, zullen dat blijven doen. Daarnaast kan het instellen van een vergunningsplicht met name van kleine gemeenten (te) veel capaciteit vergen.

In beide gemeenten vinden toezicht en handhaving plaats door de vreemdelingenpolitie (het RUIT). Het RUIT bestaat uit 47 gecertificeerde politiemedewerkers uit de eenheid Noord-Holland. Het betreft een multidisciplinair team dat bestaat uit politiemedewerkers van de vreemdelingen- en zedenpolitie, de recherche en de uniformdienst. Jaarlijks voert het RUIT 45 geplande controles uit. Het RUIT controleert tijdens acties de verblijfsstatus en leeftijd van prostituees, signalen van mensenhandel en de naleving van vergunningsvoorschriften. De politie is bevoegd dit gemeentelijke toezicht uit te voeren, hoewel de dienst stadstoezicht van de gemeente Alkmaar hierin formeel ook een rol vervult. Zo voert de dienst stadstoezicht periodiek controles uit op de Achterdam en wordt tijdens diensten ook een ronde door de rosse buurt gemaakt. De GGD voert ten slotte onaangekondigde hygiëne-

inspecties uit en is betrokken bij het prostitutiezorgcentrum, dat naast zorg mede gericht is op het begeleiden van prostituees die willen stoppen.

Toezicht en handhaving door de politie richten zich in eerste aanleg op de legale, vergunde branche. Hierbij wordt in de gemeente Alkmaar niet langer actief samengewerkt met de dienst stadstoezicht. De hiervoor binnen deze organisatie benodigde prioriteit, capaciteit, kennis en/of kunde zijn onvoldoende gebleken om deze samenwerking structureel van de grond te krijgen. De vergunde branche is duidelijk zichtbaar en derhalve goed te controleren. Verschillende respondenten geven aan dat deze controles ertoe leiden dat op eenheidsniveau binnen de vergunde branche vrijwel geen overtredingen van de vergunningsvoorschriften meer plaatsvinden. Wel wordt verteld dat de economische crisis ertoe heeft geleid dat prostituees elkaar beconcurreren. Dit heeft enerzijds gevolgen voor de prijs (die gaat omlaag), en anderzijds voor de dienstverlening (meer onveilige seks).

De regelmatige aanwezigheid van de politie en de gemeente Alkmaar op de Achterdam leidt ertoe dat het vertrouwen tussen prostituees en handhavers/toezichthouders toeneemt. Tegelijkertijd is er wel het besef dat mensenhandel en dwang binnen de prostitutie alsnog voor kunnen komen en de inzet van andere partners hierbij van groot belang is. Zo heeft een grote integrale actie in de gemeente Alkmaar met onder andere de belastingdienst, de GGD, de gemeente, de KMAR en de politie in het recente verleden tot veel signalen van mensenhandel in de vergunde sector (raamprostitutie) geleid. Een aandachtspunt binnen het domein van toezicht en handhaving is dat de capaciteit voor het uitvoeren van adequate controles bij sommige instanties beperkt is. In de woorden van een respondent: *"Partners worden gedwongen om de handen van het prostitutiedossier af te trekken, waarmee de intensiteit en effectiviteit van de controles afnemen. Maar je moet het samen doen, anders bereik je niets"*. Een ander aandachtspunt binnen het kader van toezicht en handhaving zijn de verschillende belangen en uitgangspunten van toezichthoudende en zorgverlenende partijen. Waar de politie zich bijvoorbeeld richt op opsporing van strafbare feiten, proberen medewerkers van de GGD vanuit een gezondheidsperspectief een vertrouwensrelatie met prostituees op te bouwen en hen te voorzien van een veilige plek voor fysieke zorg en mentale steun. Dit betekent dat er op algemeen en casusniveau verschillen van inzicht over het te voeren beleid kunnen bestaan.

Sinds enige tijd wordt bij de controles binnen de politie-eenheid ook meer aandacht besteed aan de illegale prostitutie; circa de helft van alle uit te voeren controles richt zich nu met name op thuisprostitutie. Daartoe maakt de politie in het kader van controles afspraken met prostituees die zich online aanbieden. Tevens wordt tweemaal per jaar een controle gehouden op illegale prostitutie in massagesalons en andere *wellness*bedrijven. Hierbij is in zekere zin sprake van risicogestuurd toezicht en handhaving. Zo concentreren controles ten aanzien van thuisprostitutie in de eenheid zich bijvoorbeeld op personen die zich in (gebrekkig) Engels

online aanbieden, aangeven 24/7 beschikbaar te zijn voor een afspraak en/of onveilige seks aanbieden. Voor het controleren van wellnessbedrijven, zoals massagesalons en nagelstudio's, ligt de nadruk onder andere op bedrijven die op basis van gegevens van de Kamer van Koophandel niet als eenmanszaak geregistreerd staan.

Casus
In de gemeente Beemster is op dit moment één pand aangewezen waar een seksinrichting mag worden geëxploiteerd. Dit pand is op dit moment gesloten. De eigenaar van dit pand runde een BV waaronder verschillende seksclubs in het land vielen, maar is failliet verklaard als gevolg van een aanslag van de belastingdienst ter hoogte van vijftien miljoen euro. Deze aanslag kwam onder andere voort uit een onderzoek van de FIOD ter zake witwassen van met de BV's verdiende gelden.

b. Deventer

Aard en omvang
In Deventer zijn drie typen seksinrichtingen: raamprostitutie, overige seksinrichtingen (clubs/massagesalons) en bioscopen. De gemeente Deventer kent één straat met raamprostitutie (Bokkingshang). Van de 44 ramen zijn 34 ramen gesloten. Deze ramen waren in het bezit van één exploitant. Om de twee jaar moeten de exploitanten een nieuwe vergunning aanvragen. In 2011 sloot de gemeente Deventer ruim 30 ramen aan de Bokkingshang aangezien de exploitant geen deugdelijke financiële onderbouwing van zijn bedrijfsvoering kon overleggen. De Raad van State heeft onlangs besloten dat de door de gemeente gevraagde zaken niet redelijkerwijs gevraagd konden worden van de aanvrager. De gemeente moet de aanvraag nu alsnog in behandeling nemen. Om de aanvragen goed te kunnen beoordelen, gaat de gemeente advies vragen aan het Landelijk Bureau Bibob in Den Haag.

Naast de raamprostitutie zijn er één club, één bioscoop en twee massagesalons in de gemeente Deventer. Ook was er in het verleden een SM-studio, maar die is inmiddels gesloten. Wel is er nog een vergunning uitgegeven voor een SM-studio, maar er is momenteel planologisch geen locatie die geschikt is voor een dergelijke gelegenheid. Het aantal bestaande seksinrichtingen is lager dan het toegestane aantal, er is dus eventueel ruimte voor de vestiging van nieuwe bedrijven in de gemeente. De respondenten hebben niet direct cijfers voorhanden over de hoeveelheid prostituees in de gemeente Deventer. Een schatting geven, is erg moeilijk door het grensoverschrijdende karakter van deze branche.

Naast de vergunde branche is er ook sprake van illegale prostitutie. De politie heeft in de afgelopen jaren verschillende keren onderzoek gedaan naar de omvang van internetadvertenties die zijn te linken aan de gemeente Deventer. Uit deze onderzoe-

ken blijkt dat er heel veel wisseling zit in de advertenties, maar dat ze qua omvang niet of nauwelijks schelen. Het gaat om ongeveer 70 tot 80 advertenties. *"Het gaat hier uiteraard om een momentopname en het is dus ook niet meer dan een vermoeden dat deze sector niet heel erg gegroeid is in de afgelopen 2 jaar"*, aldus een respondent.

Beleid

Sinds de opheffing van het bordeelverbond voert de gemeente Deventer een tweeledig prostitutiebeleid. Ten eerste is het beleid gericht op de gezondheid en positie van de prostituee. Zo is er in het beleid is een uitstapprogramma (aangeboden door stichting De Kern) voor prostituees opgenomen in het kader van een breder hulpaanbod. Daarnaast moeten exploitanten medewerkers van de GGD altijd toegang geven tot de seksinrichting. Daarnaast moeten de prostituees in de gelegenheid worden gesteld om zich vrijwillig te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen (soa's). Ten tweede is het beleid gericht op de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Onder het laatste deel valt ook het bestrijden van criminaliteit en het voorkomen van overlast ter bescherming van het woon- en leefklimaat.

Voor alle vergunde vormen (raamprostitutie, overige seksinrichtingen (clubs) en bioscopen) kent de gemeente een maximumbeleid. Dit maximumbeleid was al langer van kracht voor de raamprostitutie, maar is in 2008 ook ingevoerd voor alle andere seksinrichtingen.

Escortbedrijven vallen niet onder het maximumstelsel, omdat deze vorm van prostitutie nauwelijks of geen weerslag heeft op de openbare orde of het woon- en leefklimaat, omdat een locatiegebonden karakter ontbreekt. Wel is er in de APV een vergunningsplicht opgenomen om zicht te houden op deze sector. Volgens respondenten is er een toename waar te nemen van aanvragen voor escortvergunningen. De respondenten vermoeden dat deze escortbedrijven er altijd al zijn geweest. Het is niet helemaal duidelijk of deze escortservices zich melden voor een vergunning omdat gedacht wordt dat politie en gemeenten meer gaan handhaven. De toename zou namelijk ook kunnen samenhangen met de sluiting van een aantal ramen aan de Bokkingshang.

Straatprostitutie heeft een zeer nadelige invloed op het woon- en leefklimaat, op de openbare orde en leidt vaak tot overlast. Om deze reden beschouwt de gemeente deze vorm als ongewenst en is er een verbod opgenomen in de APV. Thuiswerkers die niet bedrijfmatig bezig zijn, worden niet als prostitutiebedrijf aangemerkt. Voor thuiswerkers is het derhalve niet mogelijk om een maximumbeleid of nuloptie in te voeren.

Verwachtingen Wrp en samenwerking

Vanuit de gemeente Deventer zijn er geen grote verwachtingen ten aanzien van verschuivingen op inhoud van het beleid. De huidige eisen die momenteel worden gesteld aan prostitutiebedrijf en exploitanten zullen gehandhaafd worden. Wel kan er volgens respondenten winst worden gehaald uit een uniforme werkwijze die door de gemeenten in de regio gehanteerd gaat worden. Een van de respondenten twijfelt of een eenduidig beleid binnen gemeenten ook daadwerkelijk zal leiden tot een afname van bijvoorbeeld mensenhandel. Ondanks het uniforme beleid vinden respondenten het raadzaam om rekening te houden met verplaatsingseffecten die verder gaan dan de regio.

Respondenten hebben hun twijfels over de leeftijdsgrens die gesteld wordt. Zij achten de kans reëel aanwezig dat de groep 18- tot 21-jarigen in de illegaliteit verdwijnt. De algemene verwachting van een van de respondenten is dat de illegale prostitutie toe gaat nemen. *"Waar moet bijvoorbeeld een meisje tussen de 18 en de 21 gaan werken? Hoe strakker je op de legale prostitutie gaat handhaven, hoe groter de illegale prostitutiebranche zal worden"*, zo stelt deze respondent.

De gemeente is erg tevreden over de samenwerking met de verschillende partijen. De partners komen ongeveer vier keer per jaar bij elkaar om te overleggen. De ketenpartners in dit overleg zijn het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de belastingdienst, de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), de Kamer van Koophandel (KvK) en verschillende zorgpartners. Doel van de overleggen is om gezamenlijk, effectiever en gerichter misstanden in de prostitutiebranche tegen te gaan, zodat er geen ruimte is voor dwang en uitbuiting in de branche.

Om tot een betere aanpak te komen, is door de regionale projectgroep prostitutie en mensenhandel een kadernota prostitutiebeleid opgesteld. Het RIEC heeft hieraan ook bijgedragen. In de nota is het beleid van Zwolle, Deventer en kleinere omliggende gemeenten met elkaar vergeleken om een eenduidig regionaal beleid te genereren. Tevens is de projectgroep Prostitutie IJsselland bezig met de invulling van een concept-APV.

Het is de bedoeling om in dit concept-APV eenduidige vergunningsvoorschriften vast te leggen waarbij wel de mogelijkheid wordt geboden om aanvullende voorschriften te hanteren. Door de APV en vergunningsvoorschriften regionaal af te stemmen, wordt enerzijds voorkomen dat een verplaatsingseffect plaatsvindt naar gemeenten die minder eisen stellen aan prostitutiebedrijven. Anderzijds moet de regionale afstemming ook meer duidelijkheid scheppen voor de handhavende partners die over gemeentegrenzen heen werken

In dit concept zal ook een keuzeoptie worden opgenomen met betrekking tot het te hanteren beleid (bijvoorbeeld nulbeleid of maximumbeleid) en nadere regels worden gesteld voor thuiswerkers (bijvoorbeeld het verplicht ingeschreven zijn op het woonadres, geen overlast veroorzaken).

Naast het eerder genoemde overleg is er eens in de drie maanden een gemeenschappelijk casusoverleg. In dit overleg schuiven gemeente, de politie, stichting De Kern, de GGD en de belastingdienst aan. Hierin worden concrete casus besproken. In de praktijk lijkt het goed mogelijk om prostituees te helpen bij 'uitstappen' maar is het lastig om de overstap richting ander werk te maken. Dit heeft te onder andere te maken met het huidige economische klimaat. Het is lastig voor prostituees om een andere baan te vinden gezien de eerdere werkzaamheden zie zij hebben gedaan, het daarmee gepaard gaande stigma en het gegeven dat de door hen opgebouwde werkervaring niet voldoet aan de gemiddelde verwachting van een werkgever. Het risico op terugval blijft daardoor aanwezig.

Toezicht en handhaving

Na de opheffing van het bordeelverbod is de politie door bijna alle gemeenten aangewezen als toezichthouder. De toezichthoudende taak ligt bij de gemeenten, maar wordt uitgevoerd door de politie. Conform de landelijke afspraken gaat de politie zes keer per jaar langs de seksinrichtingen voor controle. Het toezicht heeft ertoe geleid dat er momenteel niet of nauwelijks meer misstanden zijn in de legale sectoren, zo stelt een van de respondenten. Ongeveer twee keer per jaar loopt de belastingdienst ook mee, maar hierover zijn geen vaste afspraken gemaakt.

Volgens de respondenten hebben de vergunde seksinrichtingen binnen de gemeente Deventer hun zaken over het algemeen op orde. In de periode van april 2013 tot en met april 2014 zijn er door de politie in totaal 46 controles uitgevoerd. Bij verschillende panden in de Bokkingshang zijn er 22 controles uitgevoerd en bij vier andere seksinrichtingen zijn er in totaal 24 controles uitgevoerd. Tijdens de controles zijn geen misstanden geconstateerd die zouden wijzen op uitbuiting. Wel blijkt dat het aantal prostituees is verminderd wanneer wordt gekeken naar voorgaande jaren. Respondenten wijten dit aan de economische crisis en de mogelijke verplaatsing naar de onvergunde branche.

De GGD bezoekt de twee massagesalons iedere drie maanden en de Bokkingshang (raamprostitutie) wordt nog veel regelmatiger bezocht, dit staat los van de politie. Volgens een van de respondenten is het goed om onafhankelijk van elkaar te controleren, aangezien de controles van de GGD geen bestuurlijk of strafrechtelijk karakter hebben. Daarnaast is het volgens een van de respondenten belangrijk om een vertrouwensband op te bouwen. Dit zou bemoeilijkt worden wanneer GGD en de handhavende partijen samen op zouden treden. Bij de fysieke bezoeken krijgen de vrouwen de gelegenheid zich te laten testen op SOA en zich te laten vaccineren tegen Hepatitis B. Verder krijgen ze informatie over veilig werken.

Naast de fysieke bezoeken benadert de GGD ook vrouwen via websites op internet. Via de website kinky.nl worden berichten naar e-mailadressen van de betreffende vrouwen gestuurd. Deze berichten bevatten informatie over de werk-

wijze van de GGD en het verzoek om een afspraak te maken indien zij dat wensen. In enkele gevallen reageren deze vrouwen, maar dit gebeurt niet in grote getale, aldus dezelfde respondent.

De politie doet onderzoek naar de onvergunde branche door middel van het bekijken van advertenties op internet en afspraak maken met de betreffende persoon. Een van de respondenten stelt dat er gelet wordt op specifieke typen internetadvertenties. Als een jong meisje zich aanbiedt voor alle seksuele handelingen zonder voorbehoedsmiddelen, ze ook escort doet en aangeeft dat de telefoon opgenomen kan worden door iemand anders dan zij zelf, zijn dit signalen voor de politie om een dergelijke casus verder te bekijken, aldus deze respondent.

Wanneer de politie een afspraak maakt via het 06-nummer van een prostituee letten de rechercheurs ten eerste op de houding van de prostituee, afhankelijkheid van de pooier, drugsverslaving, alcoholverslaving, en het in bezit hebben van een identiteitsbewijs. Een van de respondenten vertelt over een casus waarbij tijdens een controle bleek *"dat een meisje een oortje in had waarbij haar vriend/pooier zei wat ze wel en niet mocht zeggen. Dit meisje is direct meegenomen naar het politiebureau"*. Volgens dezelfde respondent is het heel belangrijk voor rechercheurs om door te vragen bij het horen van prostituees. *"De prostituees geven bijna nooit direct aan dat ze gedwongen aan het werk zijn dus de rechercheurs moeten heel communicatief vaardig zijn om een vertrouwensband op te bouwen."*

Bij de politie bestaat de wens om meer in het opsporen van misstanden te investeren in plaats van het controleren van de vergunde branche. De respondenten weten dat de gemeenten meer verantwoordelijkheden gaan krijgen op het gebied van toezicht en handhaving. In de toekomst is het mogelijk dat de controles alleen door BOA's van de gemeente uitgevoerd gaan worden. Het is belangrijk dat de BOA's getraind worden om de misstanden in de vergunde branche in beeld te krijgen. In Amsterdam wordt een dergelijke werkwijze momenteel gehanteerd. Volgens een van de respondenten heeft Amsterdam goede ervaringen met deze werkwijze.

Bestuurlijke rapportages

Meldingen van illegale prostitutie komen bij de gemeente binnen via de politie. Thans wordt dat in Oost-Nederland standaard via de bestuurlijke rapportage gedaan. De afspraak is dat elke bestuurlijke rapportage in de lokale driehoek wordt ingebracht. Er wordt dan bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en fiscaal naar gekeken. Een van de respondenten stelt dat er in Nederland door gemeenten verschillend wordt gereageerd als een onvergunde seksinrichting aangetroffen wordt. Dit ligt aan de definities die worden gehanteerd voor 'bedrijfsmatige thuisprostitutie'. Deze respondent stelt dat thuisprostitutie in de gemeente Deventer minder snel bedrijfsmatig is omdat de gemeente meer feiten en omstandigheden wil hebben om het bedrijfsmatige karakter aan te tonen.

Het is voor gemeenten lastig om te handhaven op basis van de bestuurlijke rapportages omdat de prostituees zich snel verplaatsen. Problematisch is met name het opleggen van sancties wanneer de prostituees niet op het adres staan ingeschreven. Bij een inschrijving in de GBA zijn burgers traceerbaar, zonder inschrijving *"is de kans aanwezig dat de last onder dwangsom een papieren tijger gaat worden en dat is toch een gemis"*, zo stelt een van de respondenten. *"Laatst waren er bij een controle vier prostituees in een pand aanwezig, een van die personen was ingeschreven op het adres maar de andere drie niet. Tegen de tijd dat de bestuurlijke rapportage in behandeling is genomen, zijn alle personen weer naar een ander adres getrokken."* De bestuurlijke rapportages worden niet landelijk op de persoon uitgeschreven dus de prostituees zijn uit beeld bij gemeente en de politie wanneer zij de gemeentegrenzen verlaten. Bij de Landelijke Expertgroep Mensenhandel (LEM) en het Expertise-centrum Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (EVIM) wordt naar handvatten gezocht op welke wijze dit probleem het best aangepakt kan worden.

c. Ede

Aard en omvang

In de gemeente Ede zijn geen vergunde seksinrichtingen. Thuisprostitutie komt wel voor in de gemeente, voornamelijk in de buitenwijken. Het is niet bekend hoeveel thuiswerksters in de gemeente actief zijn. Op basis van advertenties op kinky.nl telt de politie zeventien thuiswerksters in een maand. In feite heeft de gemeente geen goed beeld van de omvang en aard van de prostitutiebranche, mede omdat daar in de afgelopen jaren nauwelijks (beleidsmatige) aandacht voor is geweest. Het is thans vooral een kwestie van toeval als er iets van de prostitutiebranche in de gemeente Ede wordt waargenomen, zo stelt een van de respondenten.

Beleid

De gemeente Ede kent geen (uitgewerkt) prostitutiebeleid. In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staat dat het exploiteren van een escortbedrijf verboden is. Escortbedrijven zijn moeilijk controleerbaar op regels omtrent gezondheidszorgaspecten of andere regels. Om die reden is exploitatie verboden verklaard. Er mag niet meer dan één seksinrichting in het centrum van Ede worden geëxploiteerd. De kans dat de gemeente een eventuele vergunningsaanvraag daartoe honoreert, wordt als zeer klein geacht, omdat er – gezien de voorschriften en eisen waaraan de inrichting moet voldoen – feitelijk geen ruimte voor is.

In het verleden zijn er diverse aanvragen binnengekomen voor een seksinrichting in het centrum van Ede. In geval van een aanvraag wordt verwezen naar de APV. Geen van de aanvragen heeft geleid tot een seksinrichting in het centrum.

Meerdere redenen kunnen hieraan ten grondslag liggen. Ten eerste is privacy van de klanten van prostituees in het centrum vrijwel niet mogelijk. Ten tweede heeft het centrum een dorps karakter. Een seksinrichting past niet goed in het karakter van de gemeente en het centrum. Ten derde, wellicht de belangrijkste reden voor de geringe aandacht voor prostitutie, is de politiek-religieuze gezindte van de gemeenteraad. Er is in Ede geen behoefte aan seksinrichtingen. Een aantal jaren geleden heeft 'Christine le Duc' een winkel (geen seksinrichting) geopend in het centrum. Bewoners van Ede protesteerden tegen de opening van deze winkel, zij vonden de locatie van de winkel – dicht bij de kerk in het centrum – ongepast. De winkel is er desondanks gekomen.

Formeel gezien, laat de gemeente derhalve wel ruimte voor een vestiging, maar het blijkt in de praktijk vrijwel onmogelijk voor een exploitant om zich met een seksinrichting in Ede te vestigen.

Wet Regulering Prostitutie (Wrp)

De gemeente is voornemens om beleid te ontwikkelen rond de aanpak van mensenhandel. In het verlengde daarvan, maar zeker ook met het oog op de Wrp, overweegt de gemeente om het prostitutiebeleid nader vorm en inhoud te geven. Vooralsnog is het onbekend hoe dat beleid eruit gaat zien. Vanuit het Openbaar Ministerie (OM) is een vooraankondiging gedaan richting de gemeente over de wet en een aantal handreikingen. Een bepalende factor voor het toekomstige beleid is onder meer de samenstelling van het huidige college, dat van een andere signatuur is dan de vorige colleges en wellicht ook een liberalere opstelling heeft ten aanzien van de vestiging van seksinrichtingen in de gemeente. Het prostitutiebeleid in de gemeente Ede staat nog in de kinderschoenen. Een nuloptie sluiten bepaalde respondenten niet uit als het gaat om het toekomstige prostitutiebeleid van de gemeente Ede.

De Wrp impliceert onder meer de leeftijdsverhoging voor prostituees van 18 naar 21 jaar. De leeftijdsverhoging brengt drie jaar extra levenservaring met zich mee, hetgeen naar de mening van de respondenten de kwetsbaarheid van de prostituees verlaagt. Jonge prostituees met een niet-Nederlandse achtergrond hebben vaak geen kennis van de Nederlandse cultuur en bijbehorende normen en waarden. Velen van hen spreken zelfs geen Nederlands. Dergelijke situaties vergroten de kans op misstanden en de kwetsbaarheid van de prostituee. Drie jaar extra levenservaring zou deze kans kunnen verlagen.

Het legaal stellen van prostitutie brengt een zorgtaak met zich mee, vinden respondenten. De overheid moet er alles aan doen om de kwetsbaarheid van prostituees te verkleinen, bijvoorbeeld door de intake door een onafhankelijke instantie (zorg- of welzijnsinstelling) te laten uitvoeren in plaats van door de exploitant. De concrete invulling van het beleid in de gemeente Ede naar aanleiding van de Wrp zal er grotendeels van afhangen hoe de nieuwe gemeenteraad aankijkt tegen prostitutie in de

gemeente. Op dit moment is daarover nog weinig te zeggen. Een punt van discussie zal worden of de gemeente de thuisprostitutie vergunningsplichtig gaat stellen. Het vergunningsplichtig stellen van thuiswerkers kent zowel voor- als nadelen. Grip op de thuiswerkers wordt hierdoor mogelijk vergroot. Daarentegen zullen thuiswerkers mogelijk sneller 'ondergronds' gaan, wat juist weer leidt tot verlies van zicht op deze groep. Daarnaast kost het vergunningsplichtig stellen van thuiswerkers de gemeente geld, hetgeen in tijden van bezuiniging niet op veel bijval zal kunnen rekenen, is de inschatting van een van de respondenten.

Toezicht en handhaving

De politie heeft in de gemeente Ede geen mandaat om bestuurlijke controles uit te voeren. Ze is nu bezig om dat te realiseren. De politie uit de nabijgelegen gemeente, Arnhem, en binnen de eenheid waarin de gemeente Ede ook ligt, zoekt via Kinky.nl gericht naar advertenties waarachter ze mensenhandel vermoedt (jong, Roemeens, alle diensten, goedkoop etc.). Uit de contactadvertenties kunnen signalen van mensenhandel naar voren komen. Op deze manier zijn er ook zeventien thuisprostituees in de gemeente Ede gesignaleerd. Gezien de grote hoeveelheid online advertenties is het niet reëel voor de politie om daarop te investeren en controleren. Dit heeft tevens te maken met de capaciteitskwestie. Het controleren van een online advertentie kost veel tijd en levert niet altijd iets op.

Een deel van de capaciteit kan mogelijk geïnvesteerd worden in het onvergunde deel van de branche. Respondenten vinden het overigens niet wenselijk dat het zoeken naar advertenties op site als kinky.nl door andere functionarissen dan de politie gebeurt. Het bekijken van advertenties vergt expertise en vaardigheden waarover politiemensen beschikken. Met de overgang van de prostitutiecontroles naar de vreemdelingenpolitie (VP) is dat wel een zorgpunt (geweest). Het team mensenhandel zit thans nog in een overgangsfase maar blijft, met de reeds aanwezige expertise, binnen de VP wel gehandhaafd. Nu werkt het team nog bijna exclusief voor het district Gelderland-Midden, maar dat gaat op termijn voor heel Oost-Nederland worden, met Arnhem als centraal punt.

In de gemeente Ede komen er, zoals gezegd, soms ook zaken naar voren waar de partners vermoedens hebben dat er sprake is van illegale prostitutie, alleen kan de politie geen controle uitvoeren, als er op dat moment geen strafrechtelijke titel is in de zin van gedwongen prostitutie. Dan moet er naar alternatieven worden gezocht. In één zaak is de gemeente, afdelingen GBA en Woningtoezicht, op grond van het bestemmingsplan gaan controleren (illegale bewoning van bedrijfspand, maar geen gedwongen prostitutie, zo bleek uit intakegesprekken van de politie). Een dergelijke handelwijze is 'kwetsbaar' in de zin dat de bewoners toestemming moeten geven om diensten binnen te laten en in dit geval is dat ook gebeurd. In de APV van de gemeente Ede is escort, zoals gezegd, verboden. Bestuursrechtelijk optreden tegen

escort is echter lastig, omdat een dergelijk verbod in de APV niet is toegestaan. De gemeente wacht op de nieuwe wet om de APV te kunnen aanpassen. In Arnhem bijvoorbeeld is thuisprostitutie verboden. Optreden tegen illegale seksinrichtingen is dan makkelijk in termen van rapportages (waarschuwingen, dwangsom, sluiten pand). Het is een groot voordeel om ook bestuurlijk op te kunnen treden. Voorheen werd na een opsporingsonderzoek de andere relevante info niet gebruikt, nu kan de belastingdienst er bijvoorbeeld ook nog wat mee, zo vinden de respondenten. In Ede moet de gemeente zich nog bewust worden van het feit dat er prostitutie is, dat het – beleidsmatig – goed moet worden geregeld in een vergunningenstelsel en dat er sprake kan zijn van mensenhandel. Binnenkort wordt er om die reden een bewustwordingsbijeenkomst gehouden voor de ambtenaren in de gemeente Ede; waar moeten en kunnen ze op letten, wat zijn mogelijke signalen et cetera? In andere gemeenten heeft de politie, het team mensenhandel, hier goede ervaringen mee opgedaan.

Wat betreft handhaving van (vergunnings)voorschriften maakt de gemeente Ede deel uit van de Omgevingsdienst De Vallei (ODDV), een gezamenlijke, handhavende dienst van vijf gemeenten: Barneveld, Nijkerk, Scherpenzeel, Wageningen en Ede. De ODDV heeft vergunningsverlenings- en toezichttaken op het gebied van bouwen en milieu. De dienst heeft een signalerende rol in toezicht op en handhaving van mensenhandel en prostitutie. Verdachte situaties kunnen worden gemeld aan de politie en gemeente. De ODDV vervult vooralsnog geen rol in de aanpak. Het is thans niet duidelijk of de ODDV op termijn wel een handhavingstaak krijgt op het terrein van de prostitutie.

Sinds 2012 zit de aanpak van mensenhandel bij de VP. Daarvoor zat het bij de ZwaCri (zware criminaliteit). Het mensenhandelteam bestaat uit zestien mensen, waarvan een deel voor signalering en een deel voor handhaving. Waar het gaat om de aanpak van mensenhandel is het team als volgt georganiseerd. Alle signalen komen bij de afdeling Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) van de politie binnen. De signalen komen van politie, Meld Misdaad Anoniem, burgers et cetera. DRIO beoordeelt de meldingen aan de hand van een indicatorenlijst. Indien het signaal daadwerkelijk elementen van mensenhandel bevat, wordt het doorgezet naar het team signaleringen, dat de eerste handelingen in een zaak verricht om het beeld scherper te krijgen. Daarna worden de zaken besproken in het overleg met de Officier van Justitie (OvJ) die kan bepalen hoe een zaak wordt opgepakt. Indien er onvoldoende opsporingsindicatie is, houdt de taak van de politie op. Er wordt wel een eindgesprek gevoerd. Indien uit de veredeling wel voldoende opsporingsindicatie blijkt, wordt een projectvoorstel geschreven hoe een zaak kan worden opgepakt. De stuurploeg bepaalt vervolgens voor welke optie wordt gekozen en wanneer de zaak wordt opgepakt. Bij minderjarigen is dat altijd het geval en kan direct tot opsporing worden overgegaan. Het team draait ongeveer vier zaken per jaar. Het

zijn tijdrovende zaken, want het blijkt vaak lastig om het uitbuitingsaspect te bewijzen (vaststellen van geldstromen). Zaken die onvoldoende concrete signalen mensenhandel bevatten, worden wel gemonitord door DRIO en kunnen, in geval van nieuwe informatie, na verloop van tijd alsnog worden opgepakt.

Regionaal casusoverleg mensenhandel

Het RIEC Gelderland-Midden bestaat naast gemeente Ede uit vijftien andere gemeenten. De oprichting van het RIEC in 2011 is een belangrijke ontwikkeling geweest in het toezicht op en de handhaving in de prostitutiebranche. Binnen het RIEC is mensenhandel (seksuele en overige uitbuiting) een speerpunt. In 2012 is een regionaal casusoverleg mensenhandel gestart. In dat overleg kunnen instanties casus met betrekking tot (signalen van) mensenhandel inbrengen, waarna instanties besluiten nemen over de verdere aanpak. In het regionaal casusoverleg zitten de volgende instanties: belastingdienst, ISZW, ketenregisseurs mensenhandel van de verschillende gemeenten, de KMAR, de politie en het OM. Het overleg is voornamelijk vanuit een repressieve invalshoek ingericht, want de te bespreken zaak moet een relatie hebben met georganiseerde criminaliteit. Er zijn om die reden geen hulpverleningsinstanties of andere private partijen bij aangesloten. Die keuze is bewust gemaakt, mede vanwege de moeilijkheden die de aanwezigheid van andere instanties zou opleveren voor het uitwisselen van informatie en de convenantpartners snel tot handelen willen overgaan als de situatie daar om vraagt. Mocht de situatie vragen om ingrijpen door bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg dan worden dergelijke instanties ingeschakeld door bijvoorbeeld de politie. Het is nog niet voorgekomen dat slachtoffers tussen wal en schip zijn gevallen. Over de rol van het Veiligheidshuis (VH) bij de aanpak van misstanden in de prostitutiebranche wordt nog nagedacht. Binnen de politie-eenheid Oost-Nederland is er naast het casusoverleg ook een informatieplein voor zaken met een bovendistrictelijk karakter.
Om de twee maanden vindt er een regionaal casusoverleg plaats waarin vijf à zes casus worden besproken. Uitbuiting in arbeidssituaties en mogelijke gevallen van prostitutie worden gezamenlijk besproken. In 90 procent van de gevallen betreft het prostitutie. Hierbij gaat het nadrukkelijk niet om illegale prostitutie *an sich*, maar om signalen van mensenhandel binnen de prostitutie- en andere branches. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen prostitutie en overige uitbuiting. Vanuit meerdere disciplines wordt naar de casus gekeken en de verschillende informatiestromen worden samengebracht. Het uitwisselen van informatie verloopt via het RIEC-IS-datasysteem. Dit is een veilige manier van data-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners. De basis hiervoor is wettelijk geregeld.

Uit het opsporingsonderzoek kunnen ook zaken naar voren komen die het bestuur kan oppakken. Die zaken worden binnen het RIEC-verband, in het regionaal casusoverleg besproken met OM, gemeente, belastingsdienst etc. Ook andere

partners kunnen zaken inbrengen die worden besproken en verdere acties worden in overleg bepaald. Nu nog hebben veel casus betrekking op illegale prostitutie en niet zozeer op mensenhandel, waar het RIEC-convenant feitelijk voor in het leven is geroepen. Het komt regelmatig voor dat er naast een integraal casusoverleg ook een strafrechtelijk onderzoek loopt. In die gevallen dat er bij een opsporingsdienst een artikel 9 WPG (strafrechtelijk onderzoek) loopt dan bepaalt de officier van justitie of er informatie uit dat onderzoek aan de integrale casustafel verstrekt mag worden. Dit betreft dan informatie die de integrale partners nodig hebben maar die niet schadelijk is voor het strafrechtelijke onderzoek. De rol van de politie i.c. het mensenhandelteam is dus in het RIEC-casusoverleg vooralsnog beperkt. De respondenten zijn het erover eens dat alleen een strafrechtelijke aanpak van mensenhandel onvoldoende is. Voor een effectieve bestrijding is samenwerking noodzakelijk. Daarin moet de samenwerking binnen het RIEC-verband voorzien.

Casus

In 2013 zijn er door de gemeente Ede negen casus over mensenhandel ingebracht. De signalen komen vaak van de politie die op misstanden stuit in een strafrechtelijk onderzoek of van de wijkagent die signalen oppikt. Een van de casus betrof een (illegaal opererend) escortbedrijf in de gemeente, dat ook als escortbedrijf stond ingeschreven bij de KvK, dat een prostituee in dienst had met een verstandelijke beperking. Deze vrouw heeft door ingrijpen van de instanties de escort verlaten en zit in de hulpverlening, het bedrijf bestaat niet meer en de eigenaresse is naar de andere kant van het land verhuisd.

In een andere zaak was er sprake van prostitutie in een seniorenflat. De mevrouw in kwestie verrichtte haar werkzaamheden met toestemming van de hoogbejaarde (80 jaar) bewoner. De prostituee stond bekend als drugsgebruikster en veelpleegster, en werkte voor een souteneur. Er is een bestuurlijke rapportage opgemaakt in het kader van aantasting van de openbare orde. Uiteindelijk zijn haar souteneur en zijzelf opgepakt in Groningen op verdenking van een zwaar delict. De hoogbejaarde bewoner heeft een waarschuwing van de gemeente ontvangen dat hij haar geen toegang tot zijn bejaardenflat meer mag verschaffen.

d. Enschede

Prostitutiebeleid

Het huidige prostitutiebeleid in de gemeente Enschede dateert uit het jaar 2000. Voor 2000 valt het prostitutiebeleid nog onder de afdeling Gezondheid van de gemeente Enschede, maar vanwege de wetswijziging in 2000 en het daaruit volgende vergunningenstelsel is het prostitutiebeleid ondergebracht bij de afdeling

Juridische Zaken van de gemeente. Het prostitutiebeleid van de gemeente Enschede is te typeren als een maximumbeleid omdat het maximaal aantal te verlenen vergunningen is gebonden aan een maximum.

Sinds 2000 is het aantal seksinrichtingen enorm afgenomen. Dit is – volgens verschillende respondenten – vooral het gevolg van het stringente bestemmingsplanbeleid en planologisch prostitutiebeleid. In de uitvoering van het prostitutiebeleid is niet iedereen hier even gelukkig mee. Soms komen er vergunningsaanvragen binnen, waarvan de gemeente weet dat het goedwillende exploitanten zijn maar vanwege het bestemmingsplan of planologische beleid moet de vergunning dan toch worden geweigerd. Het kan soms effectiever zijn om een ruimer beleid te hanteren zodat de gemeente meer zicht heeft op de branche. In de afgelopen jaren is gepleit voor een herziening van het beleid, maar het college van Burgemeesters en Wethouders wil hier niet in mee gaan. Het strenge beleid heeft ertoe geleid dat de gemeente Enschede, volgens de respondenten, de vergunde, legale sectoren goed in beeld heeft. Er is echter nauwelijks nieuwe instroom vanwege de zeer beperkte vestigingsmogelijkheden. Ter illustratie, in 2013 is er in de gemeente Enschede één vergunning aangevraagd voor een locatiegebonden prostitutiebedrijf. Deze aanvraag is geweigerd omdat hij in strijd was met het geldende planologische beleid. Enkele respondenten spreken van een 'ontmoedigingsbeleid' als het gaat om prostitutie maar ze merken hierbij op dat dit een landelijk punt is dat niet alleen voor de gemeente Enschede geldt.

Er is slechts één exploitant geweest die, zonder succes, een juridische procedure heeft gevoerd tegen de gemeente Enschede vanwege het planologische beleid c.q. het bestemmingsplan van de gemeente inzake prostitutiebeleid. In 2013 is er een casus geweest waarbij een exploitant ontheffing van het bestemmingsplan heeft aangevraagd maar deze is afgewezen. De exploitant heeft geen bezwaar gemaakt tegen de afwijzing.

De Wrp

Naar aanleiding van de nieuwe Wrp, die nog in werking moet treden, gaat de gemeente Enschede samen met een aantal andere Twentse gemeentes werken aan een nieuw prostitutiehoofdstuk in de APV. Het doel van de gemeente Enschede en omliggende gemeenten is om binnen de regio Twente[2] eenzelfde beleid te gaan voeren. Het idee is om een soort ´meerkeuzebeleid´ op te stellen, zodat de gemeenten in de regio Twente nog wel enige vrijheid hebben ten aanzien van het beleid dat ze voor bepaalde prostitutievormen kiezen. Door gezamenlijk een beleid op te stellen in de regio Twente wordt getracht het waterbedeffect tegen te gaan. De gemeente

2. Onder de regio Twente vallen veertien gemeenten, waaronder de gemeente Enschede.

Enschede heeft al een uitgebreid beleid met vergaande eisen in de APV. Op dit moment is het verhogen van de leeftijdsgrens een van de grootste aanpassingen die moet worden gedaan. Een aantal respondenten noemt het nadeel dat er nu veel verschil is tussen het beleid in verschillende gemeenten en hoopt dat de Wrp de verschillen tussen de gemeenten kan oplossen. Sommige respondenten trekken dit in twijfel omdat de Wrp op een aantal punten – zoals thuisprostitutie – nog niet volledig en uitputtend is. Om een beter landelijk beeld te krijgen van de prostitutiebranche en om het waterbedeffect tegen te gaan, is het volgens de respondenten een vereiste dat er een meer uniform beleid wordt gevoerd.

De verwachtingen ten aanzien van de verhoging van de minimumleeftijd van de prostituees lopen uiteen. De respondenten zijn enerzijds positief over de verhoging van de leeftijdsgrens van 18 naar 21 jaar, omdat de prostituees op 21-jarige leeftijd beter in staat worden geacht weloverwogen keuzes te maken. Anderzijds zijn de respondenten negatief over de verhoging van de leeftijdsgrens. De respondenten verwachten dat de prostituees die nu tussen de 18 en 21 jaar oud zijn in de illegaliteit zullen verdwijnen waardoor er geen zicht meer is op deze groep. Er is geen overgangsregeling zodat deze prostituees legaal kunnen blijven werken, waardoor ze gedwongen worden te stoppen met het sekswerk of in de illegaliteit te gaan werken. Daarnaast is de verwachting dat ‘nieuwe’ prostituees die jonger dan 21 jaar zijn in de illegaliteit gaan werken in plaats van dat ze zullen wachten tot ze oud genoeg zijn om in de prostitutie te mogen werken. Er ontstaat met andere woorden een groter illegaal circuit. Ook wordt er opgemerkt dat personen normaliter vanaf achttien jaar volwassen zijn en dat ze dan hun eigen beslissingen mogen nemen en in principe overal kunnen werken. Het is, zo gezien, opvallend dat sekswerkers pas vanaf hun 21^{e} werkzaam mogen zijn.

Met de Wrp krijgen de exploitanten een grotere verantwoordelijkheid, omdat ze verplicht worden gesteld om hun bedrijfsadministratie, met daarin de actuele gegevens van de voor hen werkende sekswerkers, voor een toezichthouder beschikbaar te hebben. Ook wordt van een exploitant verwacht dat hij informatie zal verstrekken aan de prostituee die voor hem werkt over haar rechten en over hulpverlening in een soort intakegesprek. Over het algemeen vinden de respondenten het goed dat de exploitant meer verantwoordelijkheid krijgt. In de gemeente wordt verwacht dat de exploitant dit nu ook al doet. Volgens de respondenten heeft de exploitant hier wel een dubieuze rol in omdat de exploitant andere prioriteiten heeft dan de toezichthouders. Volgens de respondenten bestaat de kans dat de grotere verantwoordelijkheid van de exploitant een ‘wassen neus’ blijft, omdat niet altijd gecontroleerd wordt of de exploitanten deze administratie ook daadwerkelijk bijhouden en of de bedoelde informatie daadwerkelijk wordt verstrekt aan de prostituees.

Naast verwachtingen van de zaken die wel zijn geregeld in de nieuwe Wrp zijn er ook verwachtingen ten aanzien van zaken die niet zijn geregeld zoals thuisprostitutie en de landelijke registratieplicht voor prostituees.

Ten aanzien van thuisprostitutie zijn de respondenten van mening dat deze vorm van prostitutie nog steeds 'schimmig' geregeld is in het wetsvoorstel. In de gemeente Enschede moeten ook prostituees die thuis willen werken een vergunning aanvragen. Gemeenten kunnen echter nog steeds hun eigen beleid voeren en dus bepalen dat thuisprostitutie niet vergunningsplichtig is waardoor er een waterbed-effect kan optreden. Daarnaast zijn de respondenten van mening dat er geen zicht is op de thuisprostitutie en het is moeilijk te controleren. Een nadeel van thuisprostitutie is dat de prostituees niet meer worden beschermd door een exploitant of beheerder. Respondenten merken op dat het landelijke 'ontmoedigingsbeleid' ervoor zorgt dat steeds meer prostituees in de (illegale) thuisprostitutie gaan werken.

Wat betreft de landelijke registratieplicht voor prostituees zijn de meningen van de respondenten verdeeld. Aan de ene kant vinden de respondenten het goed om een overzicht te hebben van alle prostituees. Een ander voordeel is dat de prostituee neutraal kan worden ingelicht over haar rechten en de hulpverlening tijdens het registratiegesprek. Aan de andere kant wordt hierdoor een schijnzekerheid gecreëerd waarbij wordt uitgegaan van een veilige branche, terwijl dit niet het per se het geval is. Prostituees kunnen ook naar het illegale circuit verdwijnen omdat ze zich niet willen registreren.

Ketenpartners en samenwerking

In de gemeente Enschede houden diverse instanties zich bezig met de prostitutiebranche in de regio. De belangrijkste partners zijn de politie (het prostitutiecontroleteam), de gemeente, het RIEC, de GGD, Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), Tactus Verslavingszorg, de belastingdienst en het OM. Er zijn meerdere overleg- en samenwerkingsstructuren. Deze zijn vooral georganiseerd op regionaal niveau. Dit betekent dat deze overleggen, formeel gezien, worden bijgewoond door alle veertien gemeenten in de regio, waaronder ook de gemeente Enschede.

Allereerst is er in Twente het regiegroepoverleg waar de volgende partners aan deelnemen: de gemeenten, de politie, het RIEC, het OM en de belastingdienst. Het voornaamste doel van het regiegroepoverleg is elkaar informeren over wat er in de omliggende gemeenten gebeurt. In dit overleg ligt de nadruk op de vergunde prostitutiebranche. In de regiegroep worden de nieuwe trends in de prostitutiebranche in het land besproken en daarnaast is er aandacht voor de regionale knelpunten. Het is een heel praktische overleg, maar geen casusoverleg. De regiegroep komt vier tot vijf keer per jaar bij elkaar. De gemeente Almelo zit de regiegroep voor. Er zitten geen hulpverleningspartners in het regiegroepoverleg, omdat het geen casusoverleg is. Niet alle partners vinden het overleg optimaal, omdat er gemeenten zijn

die ontkennen dat er prostitutie in hun gemeente plaatsvindt terwijl bekend is dat er wel sprake is van prostitutie.

Ook is er een stuurgroepoverleg. De partners die deelnemen aan het stuurgroepoverleg zijn: de gemeente Enschede, de politie, het OM, maatschappelijke dienstverlening, CoMensha, Kadera, Nidos, Humanitas Onder Dak Twente (HUMOD) en vluchtelingenwerk. In de stuurgroep worden knelpunten in de prostitutiebranche besproken. De hulpverleningsinstanties zijn in dit overleg wel aanwezig want hier worden met enige regelmaat ook casussen besproken.

Daarnaast is er het Netwerk Mensenhandel Twente, een samenwerkingsverband van partners die betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel, de signalering, de opvang van en hulpverlening aan slachtoffers. Netwerk Mensenhandel Twente, bestaat uit heel veel partners wat ook in een protocol is vastgesteld.

Tot slot, is justitie bezig met een nieuw overleg: het mensenhandelsignaaloverleg. Dit moet nog van de grond komen, dus is het nog niet helemaal duidelijk wie hierin zullen plaatsnemen en wat het doel van dit overleg zal worden.

Gemeenten

De gemeente Enschede werkt veel samen met andere gemeenten in de regio Twente. In de regio Twente geldt een regionaal handhavingarrangement waarin is geregeld dat sancties in alle gemeenten gelijk worden toegepast. Respondenten noemen het regionale handhavingarrangement ook wel een papieren tijger, omdat het niet in alle gemeenten goed wordt gevolgd. De mening van respondenten is dat daar waar de uitvoering wordt overgelaten aan de gemeenten iedere gemeente het eigen beleid zal behouden en de eigen regels zal blijven volgen. Het doel van de nieuwe wet is om het beleid te harmoniseren, maar de respondenten verwachten dat dit qua handhaving niet zo snel zal gebeuren, omdat de gemeenten toch op hun eigen manier blijven handhaven.

Politie

In 1999 is de politie begonnen met vier toezichthouders voor de prostitutiecontroles: drie politieagenten en een administratief medewerkster. Met de jaren is het team uitgebreid naar vier politieagenten. Het prostitutiecontroleteam is bij de VP geplaatst. In de regio Twente zijn de toezichthouders zedenbevoegd, omdat ze onder de afdeling Zeden vielen. Toen bekend is geworden dat prostitutie deel zou gaan uitmaken van de VP, mochten de rechercheurs kiezen of ze bij zeden wilden blijven of dat ze naar de Vreemdelingenpolitie overgeplaatst wilden worden. De prostitutiebranche is wel een aparte tak binnen de VP. De toezichthouders van de prostitutiecontroleteams houden zich niet bezig met de vreemdelingenzaken.

In Twente zijn het toezicht en de opsporing gescheiden. Het prostitutiecontroleteam doet de aangifte en de verhoren en het mensenhandelteam doet de verdere

opsporing. De verwachting is dat het prostitutiecontroleteam over een bepaalde periode (onduidelijk is wanneer dit precies zal zijn) het ‘signalenteam’ zal worden genoemd. Het signalenteam krijgt dezelfde taken als het prostitutiecontroleteam van nu.

De toezichthouders van het prostitutiecontroleteam controleren de vergunde branche ongeveer zes keer per jaar. Daarnaast voeren ze regelmatig controles uit in de illegale branche, houden ze dagrapporten bij en krijgen ze signalen van de wijkagent en van andere politieagenten.

Hulpverlening

De GGD Twente voert één keer in de drie tot vier maanden een controle uit in verschillende seksinrichtingen. De medewerkers van de GGD geven voorlichting aan de prostituees, bieden vaccinaties aan en kunnen ter plekke materiaal mee nemen om te onderzoeken of de prostituee een SOA heeft. De seksinrichtingen zijn verplicht om de GGD binnen te laten en als ze dat niet doen, kan de GGD dit melden bij de gemeente en dan worden de clubs gewaarschuwd door de gemeente. De GGD wordt altijd goed ontvangen door de exploitanten en beheerders. De ervaring van de respondenten is dat de prostituees het bezoek van de GGD prettig vinden. Ze schijnen vooral blij te zijn met de controle op locatie, omdat het dan weinig moeite kost om onderzocht te worden. De prostituees lijken minder geïnteresseerd te zijn in het praatje dat ze met de GGD houden, dit geldt vooral voor de prostituees die al langer in het vak zitten. Tijdens dit gesprek besteedt de GGD-medewerker aandacht aan de verhouding met de klant, eventuele risico’s die de prostituees lopen, veilige seks en vrijheden die de prostituees wel of niet hebben. Tijdens dit gesprek tussen de GGD en de prostituee is het voornaamste doel van de GGD-medewerker om een vertrouwensband op te bouwen. De gedachte van de respondenten is dat de prostituees de GGD redelijk goed weten te vinden. De GGD-medewerkers gaan niet mee met de controles van de politie omdat ze het belangrijk vinden niet als onderdeel van de politie gezien te worden. Ze willen onafhankelijk zijn, zodat ze een vertrouwensband met de prostituee kunnen opbouwen.

Ook CoMensha is in de regio Twente betrokken bij de hulpverlening voor prostituees. CoMensha biedt basiszorg voor slachtoffers van mensenhandel aan, die bestaat uit opvang, medische en psychosociale begeleiding en ondersteuning bij juridische procedures. De regionale zorgcoördinator is verantwoordelijk voor de zorg, hulp en diensten, zorgt voor afstemming en continuïteit van het hulpaanbod en rapporteert aan CoMensha. De gemeente Enschede financiert CoMensha voor de hele regio Twente. De aanmeldingen komen meestal binnen via de politie en het landelijke kantoor gaat dan bemiddelen. CoMensha gaat op zoek naar een opvangplaats voor de slachtoffers in de eigen regio en als dat niet lukt dan gaat CoMensha landelijk op zoek naar een andere plek.

Tactus is een instelling voor mensen met verslavingsproblemen. Een zeer klein deel van alle cliënten (geschat wordt ongeveer 1 procent) betreft slachtoffers van mensenhandel en prostitutie. In de gemeente Enschede heeft Tactus een groep van ruim twintig vrouwen die slachtoffer zijn geworden van loverboys. Zij kampen met ernstige problematiek. Tactus behandelt slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie vanaf een leeftijd van 18 jaar en ouder. De slachtoffers komen meestal in beeld via de politie. De aanmeldingen gaan dan via het Mensenhandelteam of de wijkagent. Als de slachtoffers minderjarig zijn, worden de ouders op de hoogte gebracht van een eventuele zorgmelding. Slachtoffers die ernstig gedrogeerd worden en diep in het prostitutiecircuit zitten, kunnen begeleid gaan wonen in een andere stad. Bij Tactus wordt een dubbele diagnose gesteld, zodat gekeken kan worden naar de verslavings-, prostitutie- en mensenhandelproblematiek. Een dergelijk traject kan erg lang duren. De slachtoffers die bij Tactus worden behandeld, zijn vooral van Nederlandse afkomst. Af en toe zit er een slachtoffer uit een Oostblokland bij. Andere slachtoffers van mensenhandel zonder verslavingsproblemen kunnen bijvoorbeeld naar Fier in Friesland gaan.

RIEC

Mensenhandel is bij het RIEC een landelijk thema. Illegale prostitutie wordt als een signaal van mensenhandel gezien. Het RIEC is de partij die de samenwerking, waar nodig, tot stand brengt. Ook kunnen partners bij het RIEC signalen kwijt die daarna door andere partners bekeken en waar mogelijk aangevuld kunnen worden. In de regio Twente gaat het RIEC samen met partners een ketenaanpak mensenhandel en een platform om de casuïstiek te bespreken, organiseren. Volgens de respondent hoeft informatie-uitwisseling geen probleem te zijn als er een juiste bewustwording is. Voor zover mogelijk zullen signalen van mensenhandel gedeeld gaan worden onder het RIEC-convenant. De nog uit te rollen ketenaanpak is daarop gebaseerd. De kadernota die in het district IJsselland is opgesteld, wordt verspreid in de regio Twente en de andere districten, als voorbeeld en ter voorbereiding op de nieuwe wet. Dit is een gezamenlijk project van partners en RIEC. Verder is het RIEC Oost-Nederland ook betrokken bij Bibob-casuïstiek van seksinrichtingen. Zodoende wordt ook op die manier in gezamenlijkheid gekeken naar plekken waar prostitutie plaatsvindt.

Belastingdienst

De respondenten merken op dat er een goede samenwerking is tussen de belastingdienst en de handhavingspartners in de regio Twente. De regiegroep prostitutie wordt als nuttig ervaren maar loopt soms tegen het probleem van informatie-uitwisseling aan.

Samenwerking

Over het algemeen zijn de verschillende instanties tevreden over de samenwerking. De periodieke overleggen worden door de meeste respondenten als waardevol ervaren, omdat dan besproken kan worden wat er in de regio speelt en welke problemen zich voordoen. De hulpverleningsinstanties ervaren de samenwerking met de gemeente en de politie als prettig. Een aandachtspunt is de informatie-uitwisseling. Sommige respondenten lopen hier soms tegenaan vooral bij de hulpverleningspartners. Ook is de hulpverlening geen RIEC-partner, waardoor niet alle informatie gedeeld kan worden tussen alle partners. Een ander punt dat samenwerking binnen de regio Twente soms lastig maakt, is dat sommige gemeente ontkennen dat er prostitutie plaatsvindt in hun gemeente terwijl dit wel het geval is.

Aard en omvang prostitutiebranche gemeente Enschede

Volgens de respondenten is de prostitutiebranche in de gemeente Enschede 'rustig'. Er wordt een maximumbeleid gevoerd, maar lang niet alle vergunningen zijn vergeven. Toen in 2000 het vergunningenstelsel is geïntroduceerd, waren er in totaal 23 seksinrichtingen. Op dit moment zijn er negen vergunningen afgegeven door de gemeente Enschede en volgens de respondenten worden deze vergunningen in alle gevallen ook daadwerkelijk gebruikt. In de afgelopen jaren is het aantal seksinrichtingen in de gemeente Enschede dus meer dan gehalveerd.

De omvang van de onvergunde, illegale prostitutiebranche vinden de respondenten moeilijk in te schatten. De respondenten vermoeden dat de illegale prostitutiebranche steeds groter wordt omdat de legale branche kleiner aan het worden is. Het vermoeden is dat veel exploitanten 'ondergronds' zijn gaan werken door de introductie van het vergunningenstelsel in 2000, omdat ze niet meer zo konden werken zoals ze gewend waren. Ook verdwijnt de prostitutiebranche steeds meer naar het internet waardoor de branche nog meer uit het zicht verdwijnt.

Bepaalde vormen van prostitutie geven volgens verschillende respondenten meer overlast dan andere. Bij de gemeente komt er af en toe een melding van buurtbewoners over onvergunde (thuis)prostitutie. De gemeente geeft dit door aan de politie en de politie zoekt het verder uit. In de afgelopen maanden heeft de gemeente Enschede vier meldingen over thuisprostitutie gehad. In de gemeente Enschede is thuisprostitutie, zoals gezegd, altijd vergund omdat thuisprostitutie in alle gevallen als bedrijfsmatig wordt gezien. Er zijn in de gemeente Enschede echter geen vergunningen verleend voor thuisprostitutie. Respondenten menen dat de sector zichtbaarder wordt door de vergunningsplicht voor thuisprostitutie, maar dan moet er wel soepeler worden omgegaan met de vergunningen. Er wordt een streng planologisch beleid gevoerd op thuisprostitutie waardoor het moeilijk is om een vergunning te krijgen.

Ook andere vormen van prostitutie worden problematisch gevonden. Een respondent merkt op dat de loverboyproblematiek de afgelopen jaren is toegenomen. Niet alle respondenten zijn het eens met de term loverboys omdat het in werkelijkheid gewoon om pooiers gaat.

De respondenten kunnen niet aangeven hoeveel prostituees er in de gemeente Enschede werkzaam zijn. De indruk is dat het vooral om vrouwen van achttien jaar en ouder gaat. Geschat wordt dat de meeste vrouwen afkomstig zijn uit Nederland. De overige vrouwen zijn afkomstig uit Oostbloklanden, Afrika, Azië en overige landen. Een tijd geleden hadden ze veel te maken met Braziliaanse vrouwen, maar dit lijkt minder te zijn geworden.

In 2013 heeft CoMensha in de regio Twente 36 slachtoffers van mensenhandel geholpen. De leeftijd van de slachtoffers liep in 2013 uiteen. Het jongste slachtoffer was twintig jaar en de oudste was 42 jaar oud. De overgrote meerderheid van de slachtoffers was vrouwelijk en de etniciteit van de slachtoffers was verdeeld: Afrikaans (n=10), Oost-Europees (n=10), Nederlands (n=6), Aziatisch (n=5) en West-Europees (n=5).

Toezicht en handhaving door politie

De toezichthouders van het prostitutiecontroleteam van de politie voeren de bestuurlijke controles uit op grond van hun bestuurlijke bevoegdheden. De toezichthouders zijn gemandateerd voor de hele regio Twente. De toezichthouders besteden de meeste tijd aan het uitzoeken van signalen van mensenhandel, gesprekken met prostituees, hulp bij het opsporingsteam en het voeren van overleg over prostitutie en mensenhandel. Het doel van de bestuurlijke controles is om misstanden rondom prostitutie en mensenhandel aan te pakken. Er zijn grofweg twee soorten controles te onderscheiden die worden uitgevoerd door de toezichthouders van de politie.

Allereerst zijn er de onaangekondigde controles van de vergunde seksinrichtingen in de regio Twente. Het is de bedoeling dat deze controles ongeveer zes keer per jaar worden uitgevoerd, maar vanwege capaciteitsgebrek is dit niet altijd mogelijk. De toezichthouders van de politie brengen een bezoek aan alle vergunde seksinrichtingen. Dit doen ze alleen, dus zonder partners zoals de GGD en de belastingdienst. Ze voeren een gesprek met de exploitant en/of beheerder en met de prostituees om na te gaan hoe het met ze gaat en om een vertrouwensband op te bouwen. Ook moeten de prostituees hun identiteitsbewijzen laten zien aan de toezichthouders van de politie. Naar aanleiding van het gesprek met de prostituee krijgen ze soms een signaal van mensenhandel en dan wordt dit verder opgepakt door henzelf of door collega's.

Daarnaast controleert de politie prostitutieadvertenties op internetsites als www.kinky.nl en www.sexjobs.nl. Volgens de respondenten 'stikt' het op het internet van de advertenties dus de politie zou hier een dagtaak aan kunnen heb-

ben. Daarom wordt er een selectie gemaakt van advertenties die nader worden onderzocht. Hierbij ligt de focus op advertenties waarbij het kan gaan om onvergunde prostitutie, minderjarige prostituees en/of slachtoffers van mensenhandel. Een advertentie valt op als een prostituee zeven dagen in de week 24 uur per dag beschikbaar is, als de prostituee alle seksuele handelingen verricht (ook onveilige seks), als de advertentie in slecht Nederlands of een andere taal is geschreven, als de prostituee jong is (tussen de achttien en twintig jaar oud) of erg jong lijkt op een foto, als er een relatief lage prijs wordt gevraagd voor de seksuele handelingen en als er in de advertentie staat dat de telefoon kan worden opgenomen door een 'broer', 'neef' of 'chauffeur'. De ervaring van de respondenten leert dat er meerdere advertenties bekeken moeten worden voordat er daadwerkelijk een afspraak wordt gemaakt. Dit komt doordat de telefoon vaak niet wordt opgenomen, de oproep wordt weggedrukt of de verbinding wordt verbroken. De advertentiecontrole is vooral gericht op de thuisprostitutie en de escortsector. Bij de controle van thuisprostitutie gaan de toezichthouders langs op het adres dat bij een bepaalde advertentie hoort. De controle van de escortsector wordt ook wel de omgekeerde escortcontrole genoemd. De toezichthouders van de politie huren een woning en maken een afspraak met een escort via een advertentie op internet. Bij de escortbureaus heeft het volgens de respondent geen zin om zes keer per jaar de boeken te controleren omdat dit geen waterdichte controle is, de prostituees zijn immers niet op deze locatie aan het werk. Een escortcontrole in een huurhuis werkt beter omdat de controleurs dan zicht krijgen op welke escorts werkzaam zijn in de branche. In het geval de escort wordt gebracht door een chauffeur wordt de chauffeur ook nagetrokken door de toezichthouders.

De toezichthouders van de politie geven de prostituees waar ze mee hebben gesproken een kaartje met daarop hun telefoonnummer zodat ze kunnen bellen wanneer er iets aan de hand is of als ze achteraf bedenken dat ze toch nog iets willen vertellen. In de praktijk komt het vaak voor dat prostituees niet direct durven te vertellen dat ze slachtoffers van mensenhandel zijn uit angst voor de pooier. Het is voorgekomen dat een prostituee achteraf belt omdat ze toch nog iets wil vertellen.

In de gemeente Enschede – en ruimer gezien in de regio Twente – is het bestuurlijke toezicht op de prostitutiebranche ondergebracht bij de politie. Een landelijke beweging is dat de politie zich terugtrekt uit bestuurlijke toezichtstaken. De vraag die hierbij – landelijk – speelt, is in hoeverre de gemeenten in staat zijn om het bestuurlijke toezicht zelf uit te voeren. Respondenten zijn van mening dat het moeilijk is om binnen de gemeente een geschikte groep aan te wijzen die dit toezicht kan overnemen. Een dergelijke groep is er nog niet en zou gecreëerd en opgeleid moeten worden.

Bestuurlijke rapportages en handhaving

De toezichthouder van het prostitutiecontroleteam van de politie maakt bij geconstateerde onvergunde prostitutie een bestuurlijke rapportage op die wordt verstuurd naar de afdeling Juridische zaken van de gemeente. De afdeling gebruikt de informatie van de politie en beoordeelt of ze de rapportage in behandeling neemt. Als de gemeente besluit om de bestuurlijke rapportage in behandeling te nemen dan wordt de exploitant uitgenodigd voor een gesprek en krijgt hij – afhankelijk van de zwaarte van de misstand – een officiële waarschuwing of er wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd. In de praktijk wordt er in de meeste gevallen eerst een waarschuwing verstuurd en pas daarna, in geval van recidive, wordt er gehandhaafd wat betreft bestuurlijke handhaving zijn er twee opties: een last onder dwangsom en het sluiten van een pand waar onvergunde prostitutie wordt bedreven. De gemeente legt een last onder dwangsom op als een prostituee onvergund werkt en binnen een jaar nogmaals wordt gepakt. De eerste keer dat de prostituee wordt betrapt, krijgt hij/zij een waarschuwing.

In de praktijk van de bestuurlijke handhaving ervaren de respondenten knelpunten. Zo wordt de last onder dwangsom regionaal regelmatig opgelegd, maar het innen van de dwangsom wordt als erg lastig ervaren. De last onder dwangsom kan worden opgelegd aan de exploitant of aan de zelfstandige prostituee. Het is voor exploitanten en prostituees die een dwangsom opgelegd hebben gekregen makkelijk om de dwangsom te ontwijken. Ze kunnen naar een andere gemeente verhuizen en vanwege de autonome bevoegdheid van het gemeentelijke bestuur kan de nieuwe gemeente de dwangsom niet overnemen. De nieuwe gemeente moet de exploitant en/of prostituee dan toevallig controleren, waarbij er vaak eerst weer een waarschuwing gegeven wordt en tegen de tijd dat er weer een last onder dwangsom wordt opgelegd, verhuizen ze weer. De respondenten kunnen slechts één casus bedenken waarbij de last onder dwangsom ook daadwerkelijk is betaald. De last onder dwangsom wordt door de respondenten dan ook niet als een effectief bestuurlijk handhavingsmiddel gezien. Daarnaast beschouwen enkele respondenten de last onder dwangsom als oneerlijk. Over het algemeen zijn Nederlandse prostituees makkelijker te achterhalen, omdat ze ingeschreven staan in de gemeentelijke basisadministratie en een BSN hebben. De buitenlandse, illegale prostituees zijn niet bekend bij de instanties en ze kunnen zich ongemerkt verplaatsen waardoor er geen last onder dwangsom kan worden opgelegd.

Observatie prostitutiecontrole in de legale prostitutiebranche

Twee rechercheurs gaan op pad om vier controles uit te voeren in vergunde seksinrichtingen in de regio Twente. De controles worden altijd uitgevoerd in de hele regio Twente, omdat dan meerdere seksinrichtingen gecontroleerd kunnen worden tijdens een dienst. De rechercheurs hebben geen uniform aan en rijden niet in een

opvallende politieauto. Onderstaande controles hebben in de regio Twente plaatsgevonden (niet in de gemeente Enschede).

De eerste seksinrichting die wordt gecontroleerd, bestaat uit een aantal boten en een bungalow waar meerdere prostituees klanten kunnen ontvangen. Op het moment van de controle zijn alleen de exploitant en één van de prostituees aanwezig. De rechercheurs kennen de exploitant en de prostituee van eerdere controles; het contact is vriendelijk en informeel. In totaal heeft de exploitant vier prostituees in dienst, maar op het moment van de controle zijn drie prostituees zijn op vakantie. De controleurs (van de politie) kennen twee van de drie vrouwen die op vakantie zijn, de andere is nieuw. De rechercheurs van de politie nemen de tijd om met de prostituee over haar situatie en gezondheid te praten. De vrouw vertelt dat ze niet mogen klagen over het aantal klanten. De tijden zijn niet best maar ze kunnen er van leven en ze weten dat er in het centrum nog minder klanten zijn. Er wordt aan de vrouw gevraagd of ze de laatste tijd nog vervelende dingen heeft meegemaakt maar dit blijkt niet het geval te zijn. Ook heeft ze geen vervelende verhalen van de andere prostituees gehoord. De vrouw laat haar paspoort zien en de rechercheurs noteren haar gegevens, zoals haar werknaam, leeftijd en nationaliteit. De rechercheurs houden deze gegevens zelf bij zodat ze weten wie waar werkt. Ook wordt er een gesprek gevoerd met de exploitant. De exploitant bevestigt dat het de laatste tijd inderdaad minder druk is, maar dat het nog wel genoeg geld opbrengt om het werk door te zetten. De rechercheurs hoeven de vergunning niet te zien omdat ze weten dat deze geldig is. De controle duurt ongeveer een uur.

De tweede controle vindt plaats in een ruimte voor inpandige raamprostitutie. Het pand heeft ongeveer twintig kamers die zijn ingericht voor raamprostitutie en die prostituees per dag kunnen huren van de beheerder van het pand. Het bedrag dat de vrouwen op een dag verdienen, mogen ze zelf houden maar ze moeten hierover nog wel belasting betalen. Ook in deze seksinrichting zijn de rechercheurs al meerdere keren geweest voor een controle dus een aantal prostituees kennen ze al en sommigen nog niet. De meeste prostituees hebben de deur van hun kamer open staan. De rechercheurs gaan alle kamers af en voeren een gesprek met de prostituees. Ze vragen naar hoe het met ze gaat, of ze genoeg werk hebben, naar hun gezondheid en of er de laatste tijd nog vervelende dingen zijn voorgevallen.

Al snel wordt duidelijk dat er een prostituee aan het werk is waarbij tekenen van mensenhandel en/of gedwongen prostitutie zijn geconstateerd door de andere prostituees. De rechercheurs weten hier al van en op het politiebureau wordt al aan deze zaak gewerkt. De rechercheurs gaan eerst de andere kamers af om meer informatie in te winnen over deze zaak en om de andere prostituees te controleren. Alle prostituees kunnen zich legitimeren en de rechercheurs noteren hun gegevens. Een aantal vrouwen klaagt over het feit dat de GGD al lang niet meer langs is geweest. De rechercheurs vragen de vrouwen of ze niet liever ander werk willen doen maar

daarop antwoorden ze dat ze dan veel minder zouden verdienen en dat willen ze niet.

Als de rechercheurs alle vrouwen hebben gesproken, gaan ze naar de kamer van de vrouw die gedwongen zou werken en mogelijk slachtoffer is van mensenhandel. Als enige heeft deze vrouw de deur van haar kamer dicht. Op het moment dat de rechercheurs binnenkomen, begint de vrouw direct te praten. Haar verhaal is erg onsamenhangend en ze geeft verschillende antwoorden als dezelfde vraag wordt gesteld. De vrouw kan zich niet legitimeren. Ze zegt dat ze haar paspoort in het ziekenhuis heeft moeten achterlaten omdat ze de rekening niet kon betalen van de behandeling aan haar polsen als gevolg van mishandeling. Ze vertelt dat ze op haar zeventiende naar Nederland is gekomen en dat ze zit inmiddels tien jaar in de gedwongen prostitutie. Haar geld wordt om de dag opgehaald door een jongen en ze wordt bedreigd. Daarnaast moet ze verplicht drugs innemen en het lijkt erop dat ze tijdens de controle ook onder invloed is omdat ze verward is. Opmerkelijk is dat de vrouw het hele verhaal lachend verteld. De rechercheurs vertellen de vrouw dat er op dit moment al aan de zaak wordt gewerkt en dat zij niet weten wat de status op dit moment is. De rechercheurs weten dat de vrouw ook in andere steden aangifte heeft willen doen maar doordat ze steeds een wisselend verhaal vertelt, weet de politie niet goed wat wel en niet waar is. Er is geen aangifte opgenomen. De rechercheurs vragen aan de beheerder van het pand of zij de video-opnames kan bewaren zodat ze deze kunnen analyseren, mocht het nodig zijn. Mogelijk zijn er opnames van degene die haar gebracht heeft. De beheerder zegt toe dit te zullen doen. De rechercheurs kunnen op dit moment niets voor de vrouw doen terwijl er signalen van gedwongen prostitutie zijn (afkomstig uit een Oostblokland, gedwongen prostitutie, geen paspoort, bedreiging, geld afpakken, blauwe plekken). Collega-rechercheurs hebben haar meerdere malen aangeboden om haar naar een opvanghuis te brengen, maar dat wil ze niet. De rechercheurs zullen de volgende dag bij hun collega's nagaan wat de stand van zaken is. De controle heeft ongeveer twee uur geduurd.

De derde controle van vergunde seksinrichtingen vindt plaats in een seksclub. Bij binnenkomst praten de rechercheurs eerst lange tijd met de exploitant. Zij kennen elkaar van eerdere controles. De exploitant vertelt over hoe het gaat, de prostituees, de teruglopende klandizie en over privéomstandigheden. Vervolgens gaan de rechercheurs naar de prostituees. Er zijn op het moment van de controle vier prostituees aan het werk waarvan er twee op dat moment bezet zijn. De rechercheurs maken een praatje met de twee vrouwen die niet bezet zijn zoals ze dat ook hebben gedaan tijdens de eerste twee controles. De vrouwen geven aan dat het goed met ze gaat maar ze zeggen inderdaad last te hebben van een teruglopend aantal klanten. Ze laten hun identiteitsbewijs zien en de rechercheurs noteren enkele gegevens, zoals nationaliteit en leeftijd. Na het praatje met de prostituees verlaten de

rechercheurs het pand. De controle in dit laatste pand heeft ongeveer anderhalf uur geduurd.

e. Leeuwarden

In deze casestudy wordt nader ingegaan op de situatie ten aanzien van prostitutie in de gemeente Leeuwarden. De gemeente Leeuwarden ligt in de provincie Friesland en valt onder de politie-eenheid Noord-Nederland (district Friesland). Van belang om hierbij te vermelden, is dat in deze casestudy zowel het beleid in de gemeente Leeuwarden als de samenwerking in de Friese keten – waarbij alle gemeenten zijn aangesloten – aan bod komt. Achtereenvolgens worden de aard en omvang, beleid, de Wet regulering prostitutie (Wrp) en toezicht en handhaving besproken.

Aard en omvang

In de gemeente Leeuwarden is raamprostitutie de meest voorkomende vorm van vergunde prostitutie. Het gaat om inpandige raamprostitutie, wat betekent dat vanaf de buitenkant c.q. voor het publieke domein niet direct zichtbaar is dat prostitutie aangeboden wordt. Deze 132 ramen worden door vier exploitanten geëxploiteerd, waarbij één exploitant een ruime meerderheid (75%) van de ramen beheert. Raamprostitutie vindt plaats aan de Weaze, een gebied dat in de binnenstad gelegen is. De bezetting van de ramen bedraagt tegenwoordig vijftig tot zestig procent. Het aanbod is niettemin hoger dan de vraag. Dit leidt ertoe dat sommige prostituees met elkaar concurreren in prijs en diensten. In totaal werken in het gebied dagelijks circa zeventig prostituees. Zij komen met name uit Oost-Europa (Bulgarije, Hongarije, Roemenië) en in mindere mate uit Zuid-Amerika en Afrika. Nederlandse vrouwen werken hier, in tegenstelling tot het verleden, vrijwel niet meer. Het verloop onder prostituees c.q. hun mobiliteit is hoog, zo blijkt uit waarnemingen van instanties die veel in het gebied aanwezig zijn. Naast raamprostitutie zijn in de gemeente Leeuwarden ook een erotische massagesalon, een club en twee escortbedrijven gevestigd.

In termen van illegale prostitutie bestaan er op dit moment concrete aanwijzingen dat in een schoonheidssalon seksuele handelingen tegen betaling verricht worden. Tevens is in het recente verleden een woning in beeld gekomen waar mannen tegen betaling konden deelnemen aan een *gang bang*. Daarnaast wordt ook thuisprostitutie als een actueel onderwerp benoemd, hoewel harde cijfers over de omvang hiervan ontbreken. Respondenten zijn het er over eens dat een groot deel van de illegale prostitutie onzichtbaar blijft en er in die zin sprake is van een groot *dark number*. Eén van de reden hiervoor is volgens respondenten het internet, waar binnen illegale en afgeschermde circuits onder andere seksuele diensten buiten het zicht van overheidsinstanties kunnen worden aangeboden. De respondenten vin-

den het derhalve lastig om een schatting te geven van de omvang van de illegale prostitutie.

Beleid

De gemeente Leeuwarden heeft een vergunning voor seksuele dienstverlening verplicht gesteld. Thuisprostitutie is volgens de APV in het geheel niet toegestaan. Wanneer dit wordt geconstateerd, wordt dit bestuursrechtelijk aangepakt. Enerzijds kan dit door te bekijken in welke mate sprake is van een bedrijfsmatige vorm van prostitutie, bijvoorbeeld wanneer vrouwen (geregeld) op internet adverteren of prostitutie de hoofdinkomsten vormen. Anderzijds kan bestuursrechtelijk worden opgetreden op basis van het bestemmingsplan. De ervaringen hiermee zijn echter beperkt.

De gemeente en andere partijen hebben, toen de Wrp werd aangekondigd, voorbereidingen getroffen om maatregelen in het kader van deze wet in de gemeente Leeuwarden te kunnen implementeren. Door het uitstellen van de invoering van deze wet, is op lokaal niveau besloten een aantal van deze en andere maatregelen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op te nemen. De belangrijkste aanpassingen in de APV per januari 2014 zijn:

- Een verbod op het slapen op de werkplek;
- Het verhogen van de ondergrens van prostitutie naar 21 jaar;
- Het stellen van eisen aan het bedrijfsplan van een exploitant;
- Het voornemen tot het invoeren van een registratieplicht.[3]

Signalen van mensenhandel kunnen bij de ketenregisseur aanpak mensenhandel, die voorzitter is van het casusoverleg, worden neergelegd. Exploitanten dragen hieraan ook bij; zij doen een melding bij de politie wanneer zij vermoeden dat een prostituee onder dwang aan het werk is. De ketenregisseur is functioneel geplaatst bij het Veiligheidshuis (VH) en kan bij signalen van mensenhandel opschalen naar het RIEC. Het afgelopen jaar zijn de frequentie en inhoud van het casusoverleg veranderd. Signalen van mensenhandel worden in 'maatwerk' opgepakt door de ketenregisseur. In de praktijk betekent dit dat per signaal bekeken wordt of overleg noodzakelijk is en zo ja, welke ketenpartners een relevante bijdrage kunnen leveren. Bij spoedeisende zaken bestaan er onderling derhalve korte lijnen. Standaard vindt het casusoverleg vier keer per jaar plaats. Het betreft twee keer per jaar een evaluatie van de casuïstiek en tweemaal per jaar een themabijeenkomst. Bij het casusoverleg sluiten onder andere de belastingdienst, de FIOD/SIOD, de politie, het RIEC en Fier Fryslân, dat in de persoon van een zorgcoördinator alle zorgpartners vertegen-

3. De gemeente Leeuwarden wacht onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) naar effectieve manieren voor het invoeren van de registratieplicht af alvorens een definitieve keuze voor een bepaalde werkwijze te maken.

woordigt, aan. Het overleg bestaat uit twee delen: in het eerste deel worden signalen van mensenhandel ingebracht, terwijl in het tweede deel casus worden besproken en informatie tussen partijen wordt uitgewisseld. Omdat de partners van het RIEC geen informatie mogen delen met de zorgpartners, is Fier Fryslân niet aanwezig bij het tweede deel van dit overleg. Dit levert in de praktijk geen problemen op, maar wordt wel als een 'aparte situatie' gezien.

Binnen het casusoverleg worden daadwerkelijke casus besproken. Daarnaast houdt de ketenregiegroep zich met de aanpak van mensenhandel en uitbuiting bezig. Binnen de ketenregiegroep worden onder andere de uitvoering van maatregelen en eventuele neveneffecten van het gevoerde beleid gericht op de aanpak van mensenhandel aan de orde gesteld; het is derhalve geen gremium waar de Wrp en/of APV worden geëvalueerd. Voorbeelden van onderwerpen die binnen de ketenregiegroep aan bod komen zijn het voeren van intakegesprekken met prostituees door exploitanten, neveneffecten van gevoerd beleid (bv. wanneer prostituees niet meer op de werkplek mogen slapen) en taken en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke instanties. Hoewel op strategisch niveau formeel een stuurgroep is aangewezen, is deze in het afgelopen jaren nog nooit bijeengekomen. In de praktijk behandelt de ketenregiegroep derhalve onderwerpen ten aanzien van de aanpak van mensenhandel die in de stuurgroep aan bod dienen te komen. Enkele respondenten geven aan dit een ongewenste situatie te vinden. Op dit moment wordt de effectiviteit van de ketenaanpak mensenhandel geëvalueerd. Deze evaluatie is van belang, omdat vanaf 2015 gestreefd wordt naar een regionale (3-Noord) ketenaanpak mensenhandel.

Aanvullend op de bovengenoemde overleggen vindt één maal per twee weken een zorgoverleg mensenhandel plaats. De coördinatie van dit overleg ligt in handen van Fier Fryslân. Daarnaast zijn ook andere partners vertegenwoordigd in dit overleg, waaronder de GGD en algemeen maatschappelijk werk. Deze en andere instanties sluiten aan vanuit de zorg die zij bieden aan (potentiële) minder- en meerderjarige slachtoffers van mensenhandel. Tijdens het zorgoverleg worden concrete casus besproken en komen de onderwerpen hulp, begeleiding, advies, opvang en ondersteuning aan bod. De zorgcoördinator kan vanuit het zorgoverleg casuïstiek bij de ketenregisseur inbrengen.

Het prostitutiemaatschappelijk werk (PMW) is met name te vinden in de Weaze, waar het wekelijks een spreekuur houdt. De kerntaak van het PMW is het ondersteunen van prostituees. Prostituees kunnen bijvoorbeeld terecht bij het PMW in geval van problemen in relatie tot agressie, geweld en gedwongen prostitutie, maar ook wanneer zij uit de prostitutie willen stappen. Tevens is het PMW behulpzaam bij praktische zaken zoals het openen van een bankrekening. Indien prostituees dit wensen, kunnen zij via het PMW ook worden doorverwezen naar andere instanties. Medewerkers van het PMW zijn tevens alert op signalen van mensenhandel.

Binnen het gemeentelijke prostitutiebeleid zijn de uitvoering hiervan en de onderlinge samenwerking aandachtspunten. Diverse respondenten stellen dat het formuleren van beleid en het vertalen naar plannen goed verloopt, maar de implementatie soms te wensen overlaat en noodzakelijke informatie niet altijd volledig gedeeld wordt. Op casusniveau kan dit betekenen dat signalen (bv. ten aanzien van leeftijd <21 jaar) niet bij alle partijen belanden – waardoor noodzakelijke acties uitblijven of het te lang duurt alvorens deze worden ingezet – en er meningsverschillen ontstaan over de wijze waarop toezicht en handhaving moeten worden uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat de aanpak als geheel niet wordt uitgevoerd zoals beoogd. Binnen de provinciebrede ketenaanpak van mensenhandel zijn de positie van de ketenregisseur en de taken en verantwoordelijkheden die deze heeft ten opzichte van het RIEC aandachtspunten. Een derde en laatste aandachtspunt is de regionale beleidsvoering. Dit verloopt op dit moment nog niet uniform; wel wordt op korte termijn gekeken naar de mogelijkheden van een regionale ketenaanpak in de regio Noord-Nederland (provincies Drenthe, Friesland en Groningen).

De Wrp

Het feit dat de Nederlandse overheid prostitutie gelegaliseerd heeft en prostituee als legaal beroep erkent, heeft volgens respondenten als gevolg dat dit onderwerp goed geformaliseerd wordt in wet- en regelgeving (waaronder de Wrp). Respondenten geven aan dat de gedachte om prostitutie te vergunnen en daarmee te kunnen reguleren, in de praktijk anders uitgepakt is. Er is nog steeds sprake van veel criminaliteit en ook signalen van misstanden binnen de branche (zie casus), wat volgens enkele respondenten ook blijkt uit de veelheid aan wet- en regelgeving die nodig is om de branche te kunnen reguleren. Zij constateren dat ook in de vergunde sector er sprake kan zijn van mensenhandel, wat bovendien heel lastig te signaleren en bewijzen is. Hierbij speelt ook mee dat vrouwen zich lang niet altijd (meer) slachtoffer voelen terwijl zij dat in de ogen van instanties wel degelijk zijn. In de woorden van een respondent: *"Je kunt wel stapelen met signalen, maar het zijn echte 'haalzaken' die daarmee erg tijdsintensief zijn"*. Sommige respondenten constateren bijvoorbeeld dat prostituees die mogelijk het slachtoffer zijn van mensenhandel en reeds in een asielprocedure zitten, steeds vaker besluiten geen aangifte te doen. Ook kunnen andere zaken, waaronder schaamte en angst, redenen zijn om geen aangifte te doen. In de praktijk betekent dit dat (lang) niet alle signalen leiden tot een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk onderzoek, waardoor (mogelijke) misstanden niet of niet direct nader worden onderzocht.

Een voordeel van de Wrp is volgens meerdere respondenten de uniformiteit in beleid, wat meer duidelijkheid en eenduidigheid kan bieden aan ketenpartners van de gemeente die vrijwel allemaal reeds (boven)regionaal georganiseerd zijn. Tegelijkertijd dient er volgens respondenten wel ruimte te zijn voor enige beleids-

vrijheid: *"Beleid dat in een grote gemeente als Leeuwarden gevoerd wordt, kan in een andere, veel kleinere gemeente averechts werken"*. Er dient dan ook met name uniformiteit te komen in de wijze waarop informatie tussen partijen wordt gedeeld, en hoe op overtredingen (bv. op het gebied van thuisprostitutie) gereageerd wordt om een regionaal 'waterbedeffect' – het bedrijven van vormen van prostitutie die in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet zijn toegestaan – te voorkomen. Het gaat met andere woorden om uniformiteit in afstemming, inzet, prioriteit en werkwijze.

Respondenten zijn overwegend positief over de leeftijdsverhoging van achttien naar 21 jaar, die overigens in de gemeente Leeuwarden reeds praktijk is. Achterliggende gedachte is dat prostituees op deze manier tegen zichzelf in bescherming genomen kunnen worden en op (iets) latere leeftijd mogelijk een meer overwogen keuze kunnen maken om al dan niet in de prostitutie te gaan werken. Tegelijkertijd merken meerdere respondenten daarbij op dat de fysieke leeftijd niets zegt over de ontwikkelingsleeftijd: *"Een vrouw van 24 die in het casusoverleg aan bod kwam, bleek verstandelijk te functioneren op het niveau van een twaalfjarige"*. Ook blijft het volgens meerdere respondenten altijd de vraag in welke mate er daadwerkelijk sprake is van een vrije keuze of dat drang of dwang, bijvoorbeeld als gevolg van armoede, een rol spelen. Het verhogen van de minimumleeftijd van prostituees zal hierin volgens hen weinig verandering brengen. Een landelijke registratieplicht – of een centraal register van geregistreerde prostituees – kan volgens respondenten bruikbaar zijn voor het in beeld brengen van de mobiliteit van prostituees en daarmee ook aangrijpingspunten bieden voor het signaleren van mensenhandel. Respondenten zijn er dan ook geen voorstander van het feit dat de registratieplicht buiten het kader van de wet is gevallen. Derhalve is in de gemeente Leeuwarden ook het voornemen tot het invoeren van een registratieplicht in de APV opgenomen (zie vorige kopje). Omdat raamprostitutie de meest omvangrijke vorm van prostitutie in de gemeente Leeuwarden is en raamprostitutie zich in de regio met name in Leeuwarden, Heerenveen, Sneek en Groningen concentreert, verwacht de gemeente Leeuwarden niet direct een 'waterbedeffect' indien andere gemeenten deze lijn niet volgen.

Toezicht en handhaving

Binnen de politie houden medewerkers van de Vreemdelingen- en Zedenpolitie zich in de praktijk bezig met het thema prostitutie. Dit is geborgd in het Mensenhandel Interventieteam (MIT). Formeel is op strategisch niveau besloten het thema onder te brengen bij de Vreemdelingenpolitie. Wel wordt het als een gemis ervaren dat het onderwerp mensenhandel in tegenstelling tot kinderporno niet als nationaal thema binnen de Nederlandse politie is benoemd en er daarmee op landelijk niveau geen sprake is van 'gelabelde' capaciteit, zoals dat bij bijvoorbeeld kinderporno wel

het geval is. Het RIEC constateert overigens dat het in de praktijk vaak moeilijk blijkt om tot een integraal onderzoek te komen, omdat informatie over georganiseerde criminaliteit en/of de voorstadia daarvan – wat de focus van het RIEC is – veelal ontbreekt. Het RIEC heeft tot op heden dan ook nog (vrijwel) geen zaken in behandeling genomen.

De politie heeft in 2013 aangegeven dat zij geen bestuurlijke controles meer gaat uitvoeren op de vergunningseisen die de gemeente aan exploitanten van seksinrichtingen stelt. De politie voert tot 2015 bestuurlijke controles uit, waarbij wordt gecontroleerd of exploitanten zich houden aan de door de gemeente genoemde voorwaarden. Deze controles worden zes keer per jaar uitgevoerd. Vanuit de overweging dat bestuurlijke controles geen kerntaak van de politie zijn maar een bestuurlijke taak die de gemeente dient uit te voeren, wordt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van deze controles vanaf 2015 definitief overgedragen aan de gemeente. De doelstelling is om medewerkers van de gemeente op te leiden, zodat zij voldoende zijn voorbereid op hun werk; wel moet nog worden besloten onder welke afdeling (bv. Stadstoezicht of de afdeling Wonen en vergunningen). Gezien de veranderingen die op korte termijn gaan plaatsvinden, is het jaar 2014 op het gebied van toezicht en handhaving een transitieperiode. Vanuit de gemeente wordt het als een voordeel ervaren dat zij in de toekomst zelf het bestuurlijk toezicht zal uitvoeren; wel bestaan er bij enkele respondenten zorgen over de vraag of signalen van misstanden bij afwezigheid van de politie in de toekomst wel voldoende onderkend en herkend zullen worden.

Tussen de gemeenten binnen de politie-eenheid Noord-Nederland en de politie is onduidelijkheid ontstaan over het overdragen van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van controles op onvergunde prostitutie. Deze controles bestaan overwegend uit het zoeken naar advertenties op internet, het benaderen van en afspreken met personen die deze advertenties plaatsen en het uitvoeren van een controle. De politie heeft zich op het standpunt gesteld dat de gemeenten voor al deze stappen de volledige verantwoordelijkheid dragen, terwijl de gemeenten hebben uitgesproken in de veronderstelling te verkeren dat dit een taak voor de politie blijft. Enkel de gemeente Groningen, waar de gemeente ook reeds controles uitvoert op onvergunde vormen van prostitutie, vormt hierop een uitzondering. Op welke wijze deze controles in de toekomst worden uitgevoerd en door welke partij, wordt op korte termijn opnieuw besproken in het Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg (RBPO). Een handreiking vanuit de politie is om het zoeken van advertenties van de gemeenten over te nemen. Het is dan echter wel noodzakelijk dat de politie haar bevindingen bij een gemeente kan terugleggen. Er zal dan echter eerst bekeken moeten worden of het toezicht op de onvergunde sector een wettelijke taak van de gemeenten is.

Regionaal gezien, loopt de kennis van gemeenten over het bestuurlijk instrumentarium dat zij kunnen gebruiken om misstanden binnen de prostitutiebranche tegen te gaan, uiteen. In de gemeente Leeuwarden is deze kennis goed op orde en is juridische kennis geborgd bij medewerkers in de organisatie, maar andere – vaak kleinere – gemeenten maken ook wel gebruik van ondersteuning wanneer de bevindingen van bestuurlijke rapportages daarom vragen.

Indien gewenst, licht de ketenregisseur van het VH, samen met het MIT en/of het RIEC, de bestuurlijke rapportage op hoofdlijnen toe bij gemeenten. Hierbij worden de mogelijkheden voor een bestuurlijke aanpak geschetst en worden taak, rol en verantwoordelijkheid van RIEC, politie en ketenregisseur toegelicht. Tevens wordt ondersteuning aangeboden bij de feitelijke uitvoering van te treffen maatregelen. Ook beleidsmedewerkers van de gemeente Leeuwarden of een bestuurskundige van de politie kunnen hierbij behulpzaam zijn. Het aantal bestuurlijke rapportages dat betrekking heeft op de prostitutie in de gemeente Leeuwarden, is beperkt. De gemeente Leeuwarden heeft tot nu toe bij weinig casus gebruikgemaakt van de diensten van het RIEC, omdat er (nog) geen complexe bestuurlijke rapportages zijn ontvangen.

f. Rotterdam

Aard en omvang prostitutiebranche Rotterdam

Ten tijde van het onderzoek zijn er 27 vergunde escortbedrijven in de gemeente Rotterdam en lopen er twee aanvragen. Het aantal vergunde seksinrichtingen in de gemeente Rotterdam is op dit moment 42 (het aantal escortbedrijven wisselt sterk). In de afgelopen jaren is het aantal vergunde seksinrichtingen bijna gehalveerd. Een groot deel van de thans vergunde bedrijven betreft Thaise massagesalons/privéhuizen, waarvan er momenteel ongeveer twintig in de stad Rotterdam zijn; bijna de helft van het totaal aantal vergunde seksinrichtingen derhalve. Overigens is de klandizie in het algemeen, maar zeker ook in de Thaise gelegenheden, de afgelopen jaren sterk teruggelopen.

Hoe groot het onvergunde/illegale deel van de prostitutiebranche in de gemeente Rotterdam is, durft niemand te schatten. In dit verband wordt er gerefereerd aan het eerder uitgevoerde onderzoek van het Verwey Jonker Instituut, dat destijds (in 2005) berekende dat het onvergunde deel minstens even groot is als het vergunde deel. De indruk van de respondenten is dat het illegale deel de laatste jaren groter is geworden. Oorzaken hiervan worden gezocht in de beperkte bestuurlijke mogelijkheden om illegale prostitutie te bestrijden en de opting-in regeling, die inhoudt dat prostituees als zelfstandige werken en via de exploitant belasting afdragen.

Dat laatste zou prostituees naar het onvergunde deel van de prostitutie doen vertrekken, in casu de thuisprostitutie, omdat ze geen belasting willen betalen en de pakkans erg klein is.

Diverse legale locaties in de gemeente Rotterdam zijn dichtgegaan (onder andere vanwege de economie, ook de concurrentievervalsing door de illegale branche breekt de legale branche op) en er komt niets voor terug. Het aantal advertenties op bijvoorbeeld sites als Kinky.nl (er zijn veel van dergelijke sites waarop prostituees hun diensten (kunnen) aanbieden) neemt toe. Voor de (regionale) Rotterdamse situatie geldt dat het dagelijks om 300-400 advertenties gaat. Op enkele na (< 10%), hebben de prostituees op dergelijke sites geen vergunning. Een grove schatting van een respondent is dat er in de gemeente Rotterdam in totaal 1.000 (il)legale prostituees werkzaam zijn. Het is onduidelijk waar deze schatting op is gebaseerd. De respondenten zijn het erover eens dat de thuisprostitutie een lastig te doorgronden en benaderen fenomeen is. Instanties als de GGD en Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) krijgen er moeilijk toegang toe. Het Controle Team Prostitutie en Mensenhandel (CPM) is feitelijk de enige instantie die – door middel van de bestuurlijke controles en strafrechtelijke onderzoeken – daar enige toegang toe en inzicht in heeft.

Thuisprostitutie is in de gemeente Rotterdam vooralsnog niet vergund. Het lijkt aantrekkelijk voor een prostituee om thuis te gaan werken, maar de formele criteria zouden veel situaties moeten uitsluiten van thuiswerken.[4]

Respondenten kunnen zich deels vinden in het vigerende beleid om de thuisprostitutie niet vergunningsplichtig te stellen. Tegelijkertijd is de zichtbaarheid van dit fenomeen een punt, want nu ontbreekt een goed beeld op eventuele gedwongen prostitutie.

Een ander segment van de prostitutiebranche in de gemeente Rotterdam waar instanties weinig zicht op hebben, betreft de jongerenprostitutie en in het verlengde daarvan de loverboyproblematiek. Deze circuits zijn erg gesloten. De zaken die ter sprake komen binnen het zorgtafeloverleg, zijn volgens een respondent uit het hulpverleningscircuit vermoedelijk het topje van de ijsberg. In sterkere mate geldt dit, volgens de respondent, voor jongensprostitutie waarop nog een taboe rust.

Er zijn verschillende Turkse cafés van waaruit prostitutie plaatsvindt, maar ook daar heeft de politie weinig zicht op (moeilijk te onderzoeken). De Turkse cafés zijn echter maar één vorm van illegale prostitutie, er zijn veel meer vormen zoals illegale thuisprostitutie, illegale prostitutie vanuit woningen (illegale seksinrichtingen) en illegale escort. De signalen over illegale prostitutie komen van de wijk-

4. Voorwaarden om thuisprostitutie te bedrijven zijn: niet in een huurhuis, in een koopwoning alleen als de prostituees er zelf ook ingeschreven staat, niet meerdere vrouwen op een adres en geen advertenties.

agent of het horecateam. Ook krijgt de politie signalen van collega's van de directe hulpverlening, ketenpartners, scholen, uit eigen controles, controleteams uit andere regio's enz.

Het algemene beeld is dat Oost-Europese vrouwen veelal in de illegale prostitutie werken. Om onverklaarbare redenen zijn het de afgelopen jaren voornamelijk vrouwen uit Roemenië en Bulgarije (eerder waren het ook vrouwen uit andere Oost-Europese landen als Hongarije), die in de illegale prostitutie worden aangetroffen. Ze bieden hun diensten aan vanuit een woning en/of hotel en/of door middel van escort. Het CPM had verwacht dat – nu de Roemenen sinds januari 2014 in Nederland mogen werken – de Roemeense prostituees ook meer terug te vinden zouden zijn in de legale branche, maar dat is niet/nauwelijks het geval. De laatste weken is er wel een lichte stijging van het aantal Roemeense vrouwen in de legale branche waar te nemen. Dit zijn andere vrouwen dan de prostituees die we aantreffen in de illegale branche. De Roemeense prostituees zijn tussen de 18-30 jaar. Respondenten vermoeden dat er in bepaalde gevallen sprake is van een (internationaal) circuit waarin de prostituees werken. Het CPM komt auto's uit verschillende Europese landen tegen waarin de prostituees rijden/vervoerd worden. Bestuurlijk gezien, leveren dat soort auto's ook een knelpunt op, want de chauffeurs (lees: pooiers) blijven onzichtbaar voor de autoriteiten, omdat de gegevens van het kenteken niet zijn op te vragen in het betreffende land.

Prostitutiebeleid

Het prostitutiebeleid in de gemeente Rotterdam is opgesteld in 2000 en kende als een van de eerste gemeenten een vergunningenstelsel. Het beleid voor de locatiegebonden bedrijven is te typeren als een verkapt maximumbeleid door middel van het bestemmingsplan. Aan aanvragen voor escortbedrijven is geen maximum verbonden. Aanvankelijk waren er rond de 90 vergunde locaties, maar in de loop van de tijd is dat aantal sterk verminderd, doordat ondernemers zijn gestopt of omdat verhuurders de huur hebben opgezegd aan exploitanten. Die leeggevallen plaatsen zijn nauwelijks opgevuld door nieuwe (locatiegebonden) seksinrichtingen. De gemeente heeft een herziening van het prostitutiebeleid opgeschort in afwachting van de nieuwe prostitutiewet. Vooralsnog is het voornemen om aanvragen voor nieuwe locaties toe te staan vanwege de verwachte positieve effecten, namelijk minder nadruk op de onvergunde prostitutie. In hoeverre de thuisprostitutie ook vergund gaat worden in de gemeente Rotterdam is nog onduidelijk.

Sommige respondenten merken het Rotterdamse beleid thans als goed aan, omdat de gemeente een tamelijk liberaal beleid voert door zich niet – zoals in andere steden – in detail te bemoeien met de bedrijfsvoering in seksinrichtingen. Tegelijkertijd worden er wel strenge eisen gesteld aan de bedrijfsvoering in verband met het bestemmingsplan. Het aanvragen van een vergunning gaat vrij soepel

(Bibob-formulier, KvK-inschrijving, rekeningnummer), met name escortbureaus hebben hier de afgelopen jaren gebruik van gemaakt. Aanvankelijk waren er zeven bureaus, thans ongeveer twintig en dat aantal schommelt sterk.

Wrp

De gevolgen van invoering van de Wrp, met name de verhoging van de minimumleeftijd van de prostituees en de grotere verantwoordelijkheid voor exploitanten in het signaleren van mensenhandel, worden door de respondenten divers beoordeeld. De leeftijdsverhoging naar 21 jaar wordt enerzijds toegejuicht, omdat de prostituees dan wat ouder zijn en meer weloverwogen de stap kunnen maken naar de prostitutiebranche. Anderzijds verwachten respondenten dat hierdoor een groter illegaal circuit ontstaat, omdat de prostituees langer moeten 'wachten' voordat ze legaal aan het werk mogen. Na de invoering van de Wrp zal een gat ontstaan voor de prostituees die op dat moment al werken, maar nog niet de minimumleeftijd van 21 jaar hebben bereikt. Een overgangsregeling zou in de optiek van de respondenten wenselijk zijn. Verder wordt het principiële punt genoemd dat achttien jaar voor de Nederlandse wet inhoudt dat men volwassen is en zijn/haar eigen keuzes kan bepalen, dus waarom dan niet voor de prostitutie? Daartegenover staat de mening dat prostituee geen normaal beroep is en de nodige risico's kent, zowel fysiek als voor de geestelijke gezondheid. Op latere leeftijd beginnen, zou betere keuzes mogelijk maken.

Wat betreft de grotere verantwoordelijkheid van de exploitant vinden de meeste respondenten het jammer dat de registratieplicht van de prostituees geen onderdeel wordt van de nieuwe wet. Hierdoor blijft het lastig om zicht te krijgen op aard, omvang en ontwikkelingen. Een andere reden is dat juist zo´n eerste gesprek met een onafhankelijke instantie een goede mogelijkheid biedt om in gesprek te gaan met de prostituee waarin zij objectief kan worden voorgelicht over haar rechten en eventuele signalen van mensenhandel opgevangen kunnen worden. De vraag is of exploitanten – zoals nu voorzien – dat altijd zullen doen. Bovendien is onduidelijk wie controleert of en hoe dat gebeurt. Een exploitant geeft aan een dergelijk gesprek wel te kunnen voeren en het in de praktijk ook wel te doen, maar het eigenlijk vooral een taak van de politie te vinden om mensenhandel aan te pakken. Overigens zouden sommige prostituees naar verwachting in het onvergunde deel van de prostitutie gaan werken als zij zich zouden moeten registreren, waardoor het zicht op de groep en eventuele problemen weer minder wordt. Met het oog op de bestuursrechtelijke handhaving pleit een aantal respondenten ervoor om in de nieuwe wet ook te regelen dat burgemeesters hun bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom kunnen/mogen overdragen aan collega's in buurgemeenten. Thans kunnen prostituees in verschillende gemeenten een bestuurlijke rapportage (BR) krijgen en is de last onder dwangsom een loze maatregel (zie verderop).

Ketenpartners en samenwerking

Diverse instanties in de gemeente Rotterdam houden zich in de breedste zin van het woord bezig met de prostitutiebranche in de regio. De belangrijkste zijn: de politie c.q. het CPM, gemeente, Bureau Jeugdzorg (BJZ), OM, RIEC, belastingdienst, GGD, stichting Humanitas (PMW), Raad voor de Kinderbescherming, MEE en Horizon. In de gemeente Rotterdam zijn er twee overleg- en samenwerkingsstructuren die een relatie hebben met (de aanpak van misstanden in) de prostitutiebranche en waaraan voornoemde instanties deelnemen: de zorgtafels en het ketenregieoverleg.

Waar het ketenregieoverleg zich op beleidsmatig niveau bezighoudt met de integrale samenwerking rond prostitutie en de aanpak van mensenhandel, fungeren de zorgtafels primair als casusoverleg voor slachtoffers.

Eens in de acht weken is er een zorgtafeloverleg, tussendoor hebben de instanties bijna dagelijks contact. In het zorgtafeloverleg wordt er gekeken of de zaken omtrent de casus voldoende geborgd zijn. Dit houdt in dat er gekeken wordt naar de regie rondom de casus, de hulpverlening en eventuele zorgpunten. Er vindt een inventarisatie plaats van wat er nog moet gebeuren.

Per bijeenkomst worden zo'n acht, maar soms ook meer, casus besproken die door verschillende instanties kunnen worden ingebracht. De instanties vermoeden dat de zaken die zij in beeld hebben slechts het topje van de ijsberg zijn; de problematiek rond minderjarige prostitutie en loverboys is naar hun mening groot in de regio Rotterdam. De casus hebben veelal betrekking op minderjarigen/jongeren waarvan de instanties vermoeden dat zij in de prostitutie zitten. In de praktijk is het erg lastig om van jongeren te horen of zij worden gedwongen tot prostitutie, omdat zij er vaak niet over willen/durven praten. Reden tot zorg is er vaak wel bij de instanties, wat onder meer blijkt uit het gegeven dat veel besproken jongeren al bekend zijn bij bijvoorbeeld BJZ. Niet zelden is er (ook) sprake van een verstandelijke beperking en/of psychiatrische problematiek. Dit is een moeilijke doelgroep voor de instanties, want over het algemeen vinden deze jongeren het wel prima vanwege de financiële voordelen.

De politie en het PMW brengen de meeste casus in. Het CPM in Rotterdam is in 2005 samengesteld en bestaat uit een kleine twintig medewerkers. In het team zijn toezicht, handhaving en opsporing vertegenwoordigd. In de praktijk lopen de taken door elkaar: de toezichthouders/handhavers doen soms mee in opsporingsonderzoeken en de opsporingsambtenaren houden zich ook bezig met toezicht/handhaving. Het CPM wordt zes dagen per week bemenst. Het CPM brengt casus in die voortkomen uit de bestuurlijke controles of onderzoeken (zie verderop). Er is een nauw contact met PMW.

Het PMW biedt maatschappelijke dienstverlening en hulp en begeleiding aan prostituees en slachtoffers van mensenhandel. Bij PMW is tevens het meld-,

advies- en registratiepunt jeugd prostitutie ondergebracht. Daarnaast heeft het PMW spreekuren, veldwerk, voorlichtingen, trainingen en een jeugdhulplijn. Het bezoekt alle vergunde prostitutiebedrijven en illegale prostitutielocaties met de samenwerkingspartners. Daarnaast is het op internet erg actief. Medewerkers van het PMW verrichten veldwerk en kunnen in die hoedanigheid ook in aanraking komen met hulpbehoevenden. PMW sluit twee maal per week aan bij de briefing van het CPM en de PMW-medewerkers gaan een aantal maal per jaar met de politie mee op escortcontroles. Tijdens een escortcontrole heeft PMW gesproken met twaalf jonge vrouwen en hen PMW-diensten aangeboden. Vier van hen hebben nadien bij PMW om hulp gevraagd. Het grootste deel van de hulpvragen is praktisch. Een voorbeeld is dat prostituees die eruit willen stappen en gebruik willen maken van een uitstaptraject. PMW inventariseert wat nodig is en maakt een uitstapplan. PMW-medewerkers geven sollicitatietrainingen, voeren gesprekken, zoeken de schulden uit, melden de prostituees aan voor sociale woningen, helpen bij de aanvraag van een uitkering etc.
Een knelpunt is dat er te weinig goede re-integratietrajecten zijn voor prostituees. Zij die ermee willen stoppen, willen het liefst direct ander werk. Een uitkering aanvragen, duurt vier weken; bij gebrek aan inkomsten blijven de prostituees dan toch in de prostitutie werken.

Er is een 24-uurs opvang beschikbaar voor buitenlandse slachtoffers van vrouwenhandel. Voor autochtone prostituees zijn tien bedden beschikbaar. Binnenkort wordt er een informatie- en dienstcentrum voor sekswerkers gestart, gesubsidieerd door de gemeente. Tot slot komt er een voorziening naar de gemeente Rotterdam voor gesloten jeugdzorg voor slachtoffers van loverboys. Er worden workshops voor prostituees georganiseerd over allerhande onderwerpen (opting-in regeling e.d.) en cursussen voor exploitanten, die door invoering van Wrp een grotere verantwoordelijkheid krijgen in het signaleren van mensenhandel.

Ook andere instanties, zoals BJZ en de GGD, kunnen in hun dagelijkse werk in aanraking komen met cliënten die ze inbrengen in het overleg. De GGD bezoekt alle vergunde seksinrichtingen. Het doel is SOA-preventie en mensen te motiveren om zich op locatie te laten testen, maar ook het signaleren van mensenhandel. GGD-veldwerkers letten bijvoorbeeld op blauwe plekken. Ze hebben vanwege hun medische insteek soms een betere toegang tot de seksinrichtingen en -werkers dan het PMW. Een voorbeeld betreft een meisje van zestien jaar dat voor medisch onderzoek naar de polikliniek is verwezen en aldaar een gesprek heeft met een seksuoloog, die daarop het PMW heeft ingeschakeld. Het meisje is uiteindelijk uit huis geplaatst, omdat haar moeder zich totaal niet bemoeit met de opvoeding. De GGD ziet voor zichzelf geen prominente rol in het opzoeken van prostituees die onvergund werken. Wel probeert de GGD door middel van veldwerk de massagesalons in kaart te brengen en te bezoeken.

De rol van het RIEC in toezicht en handhaving in de gemeente Rotterdam is voor de lokale situatie beperkt, omdat de gemeente en partners over voldoende kennis en expertise beschikken en de zaken zelf aanpakken. Er wordt zelden advies gevraagd aan het RIEC, dat vooral meerwaarde heeft voor regiogrensoverschrijdende zaken.

De instanties zijn zonder uitzondering erg tevreden over de samenwerking. Zij schrijven dat toe aan de slagvaardigheid en motivatie bij de deelnemers om iets te betekenen voor de kwetsbare groepen in de gemeente Rotterdam. Een aandachtspunt bij de huidige overleg- en samenwerkingsstructuren is dat het door het uit elkaar trekken van verschillende aspecten (zorg en hulpverlening en justitieel) niet duidelijk is waar de eindverantwoordelijkheid ligt. Een ander punt betreft de rol van de belastingdienst bij de controles. Momenteel wordt bekeken of de belastingdienst een grotere rol kan spelen in de aanpak van de illegale branche, waar bestuurlijke handhaving vaak moeilijk is.

Toezicht/handhaving door politie

Er zijn grofweg twee soorten controles waarbij het CPM en in bepaalde gevallen ook andere instanties betrokken zijn.[5] De eerste zijn de zogenaamde kleine, locatiegebonden controles. Dat houdt in dat medewerkers van het CPM periodiek de vergunde inrichtingen controleren en eventuele misstanden aanpakken. Alle locatiegebonden inrichtingen worden minimaal drie keer per jaar gecontroleerd.

De inrichtingen worden ook drie keer per jaar door de collega's van de afdeling Horeca gecontroleerd onder coördinatie van het CPM. Overigens worden er zelden tot nooit misstanden in de vergunde branche (bv minderjarigen in dienst) aangetroffen, want het belang van de exploitanten is te groot om dat risico te lopen. Het CPM voert ook controles uit in de illegale prostitutie. Dit is een doorlopende taak van het CPM. Hierbij worden de prostituees voornamelijk op locatie bezocht. Door middel van gesprekken proberen de politiemensen een vertrouwensband op te bouwen met de prostituees, zodat de prostituees gemakkelijker hun verhaal over uitbuiting durven vertellen. De praktijk is echter dat er weinig prostituees vertellen dat ze slachtoffer zijn van mensenhandelpraktijken. Hierbij speelt angst voor de pooier een grote rol.

De tweede soort zijn de 'grote' controles. Zes maal per jaar voeren politie, belastingdienst en PMW grote controles uit. De politie huurt een hotelkamer en/of woningen en bestelt escorts. In het daaropvolgende contact gaat de politie na of er sprake is van gedwongen prostitutie. Zo ja, dan handelt de politie dat verder af. Als dat

5. Vermeldenwaardig zijn ook de controles die Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente uitvoert op onder meer het (technische) onderhoud van het pand en de brandvoorschriften..

niet het geval is, neemt de belastingdienst het stokje over in verband met eventueel niet-opgegeven inkomsten.

Het achterliggende doel van de bestuurlijke controles is misstanden aanpakken. Dat wil zeggen minderjarige prostituees in beeld krijgen en mensenhandel aanpakken. Ongeveer 80 procent van alle controles heeft betrekking op illegale prostitutie.

Bij de controle van (mogelijk) illegale prostitutie gaat het CPM als volgt te werk. Er wordt gezocht op sites als kinky.nl naar advertenties waarin vrouwen (en mannen) hun seksuele diensten aanbieden. Het aanbod aan advertenties is erg groot (honderden), dus nadere prioritering is noodzakelijk. Het CPM selecteert de advertenties die 1) minderjarigen kunnen betreffen en/of 2) slachtoffers van mensenhandel kunnen inhouden, 3) prostitutie door illegalen en 4) onvergunde prostitutie. Er zijn verschillende advertenties en pogingen van de politie nodig om een afspraak te maken en uiteindelijk een hit over te houden. Sommige prostituees nemen de telefoon niet op of verbreken de verbinding voortijdig. De ervaring heeft geleerd dat er iets 'mis' (mogelijk slachtoffer mensenhandel) kan zijn als:

- Een prostituee 24/7 beschikbaar is;
- Hij/zij alle seksuele handelingen verricht; dus ook anaal en onveilige seks;
- Er sprake is van slecht Nederlands in de advertentietekst;
- De prostituee jong is (18-20);
- Er een (relatief) lage prijs gevraagd wordt;
- Er in de tekst staat dat de "chauffeur" de telefoon kan opnemen (dit kan ook de mensenhandelaar zijn).

Een graadmeter voor of iets wel of niet pluis is, is het onderbuikgevoel van de politieman/-vrouw bij een bepaalde advertentie. Soms worden ook andere open bronnen geraadpleegd om de vermoedens te verifiëren. Hookers.nl is dan een goede bron; klanten schrijven recensies en op basis hiervan kan het CPM nagaan of een bepaalde prostituee mogelijk onvrijwillig aan het werk is (bijvoorbeeld als een klant zegt dat ze het met tegenzin deed of al veel uren achter elkaar aan het werk was).

Aan elke gecontroleerde prostituee wordt een blanco kaartje gegeven met daarop de naam en het telefoonnummer van de politiemensen. Er staat geen politielogo op, zodat de prostituees het 'veilig' bij zich kunnen hebben. Als ze daar behoefte aan hebben, kunnen ze later contact opnemen, wat in de praktijk wel eens gebeurt. Drie Poolse vrouwen nemen weken na een controle contact op met het CPM met de vraag hoe zij uit het werk kunnen stappen omdat ze worden uitgebuit.

Bestuurlijke rapportages en handhaving

De politie (het CPM) reikt bij een eerste geconstateerde overtreding een bestuurlijke waarschuwing uit. In geval van herhaling kan een bestuurlijke rapportage (BR) worden opgemaakt die wordt verstuurd naar de afdeling handhaving van de

gemeente. De afdeling gebruikt de informatie van de politie en beoordeelt of ze de rapportage in behandeling neemt (dit is bij 70-80% het geval). Als er te weinig informatie in een rapportage staat dan wordt de BR niet in behandeling genomen. Qua handhaving zijn er grofweg twee opties: het sluiten van een pand waar onvergunde prostitutie wordt bedreven en een last onder dwangsom. De gemeente legt een last onder dwangsom op als een prostituee onvergund werkt en binnen een jaar nogmaals daarvoor wordt gepakt. De dwangsom bedraagt dan € 5.000,-. Van elke genomen maatregel volgt een terugkoppeling naar de samenwerkingspartners (politie, CPM, RIEC, belastingdienst).

In de praktijk van de bestuurlijke handhaving zijn er verschillende knelpunten te noemen. Het eerste is dat het sluiten van een woning lastig blijkt. Met de BR's blijkt het niet mogelijk of in elk geval heel lastig om panden te sluiten, dit omdat overlast vaak niet te bewijzen is.
Verder is er, zoals gezegd, in de gemeente Rotterdam geen vergunning nodig voor thuisprostitutie, tenzij het bedrijfsmatig gebeurt. Dat laatste is een schimmig gebied, want wanneer is het bedrijfsmatig? Een richtsnoer voor het CPM om het bedrijfsmatige karakter aan te tonen, is als er meerdere prostituees werkzaam zijn vanuit een woning en/of er geen juiste inschrijving in de Gemeentelijke BasisAdministratie staat vermeld. Ook mag er niet zichtbaar (neonreclame) worden geadverteerd en is het niet de bedoeling dat er meerdere advertenties op meerdere sites worden geplaatst. Ook dan krijgt thuisprostitutie een bedrijfsmatig karakter.

Als het CPM een illegaal werkende prostituee aantreft (naar aanleiding van een advertentie op kinky.nl diezelfde dag) en er meerdere prostituees in de woning aanwezig zijn waarvan ook advertenties gevonden worden op de prostitutiesites en waarvan de telefoonnummers ook overeenkomen met de gsm's die deze vrouwen bij zich hebben, maakt de politie een BR op voor alle prostituees. Politie en gemeente beschouwen het beschikbare bestuurlijk instrumentarium als onvoldoende effectief. De last onder dwangsom is het bestuurlijke middel dat gemeente in handen heeft om op te treden tegen illegale (onvergunde) prostitutie. In de praktijk ervaren de gemeente en het CPM het middel als onvoldoende. Prostituees blijven zelden op dezelfde plek en het verbeuren van de last onder dwangsom (het innen van het geld) wordt bij de niet-Nederlandse prostituees lastig, omdat zij veelal niet GBA staan ingeschreven of een BSN (Burgerservicenummer) hebben. Ook duurt het hele traject lang, dus absoluut geen lik-op-stuk.

Verhuurders en pandeigenaren kan ook een last onder dwangsom worden opgelegd, maar dan moeten zij ook als 'feitelijk overtreder' kunnen worden aangemerkt. Voor de politie is het lastig om hiervoor een dossier op te maken, want het is moeilijk om aan te tonen dat er een actieve rol in het aanbieden van de prostitutie is geweest. De gemeente Rotterdam probeert de grens op te zoeken door bij bepaalde signalen toch van 'feitelijk overtreder' te spreken. Jurisprudentie moet nog uitwijzen

hoe dit door rechter wordt beoordeeld. Dit probleem is recentelijk geagendeerd op de agenda van het ketenregieteamoverleg. Dit om te bekijken of ook andere partners een meer actieve rol kunnen vervullen bij de aanpak van illegale prostitutie.

Expertise van CPM

Het CPM is onderdeel van de Vreemdelingenpolitie (VP). In Rotterdam is dat historisch zo gegroeid. Naast het CPM zijn er nog drie andere teams van de VP-afdeling Migratiecriminaliteit die opsporingsonderzoeken verrichten (o.a. naar mensenhandel). In de nieuwe politieorganisatie is het onderbrengen van prostitutie/mensenhandel bij de VP het uitgangspunt. Landelijk wordt de vrees geuit dat hierdoor veel expertise verloren gaat. Dit is niet het geval in de gemeente Rotterdam, omdat de VP aldaar al sinds 2005 zo georganiseerd is. Prostitutie/mensenhandel vergt de nodige kennis en expertise, die niet altijd bij de VP in de rest van Nederland aanwezig zijn.

Inhoudelijk gezien, is het in bepaalde gevallen niet voor de hand liggend om Prostitutie/mensenhandel bij de VP onder te brengen, want de helft van de slachtoffers van mensenhandel (in Rotterdam) is van Nederlandse afkomst en heeft om die reden weinig raakvlakken met de VP c.q. migratiecriminaliteit. Dat ligt vermoedelijk anders waar het economische uitbuitingssituaties betreft. De wens van de respondenten in de gemeente Rotterdam is dat het CPM in de huidige constellatie blijft bestaan, vanwege de kennis en expertise van de medewerkers van CPM. In het model zoals dat sommige andere gemeenten voor ogen staat – aanstellen van gemeentelijke toezichthouders met een aanvullende cursus – zien de respondenten weinig, want de politie is beter in staat om in deze lastige branche, waar het afbreukrisico erg groot is, een informatiepositie op te bouwen en de branche te controleren. De politiefunctionarissen worden ervoor geselecteerd, opgeleid, jaarlijks mentaal gecheckt, en kunnen gemakkelijk van bestuurlijk naar strafrechtelijk doorpakken. Dit in tegenstelling tot bestuurlijke toezichthouders. De respondenten van buiten de politie uiten wel hun zorgen, omdat zij constateren dat de politie zich en meer gaat concentreren op haar kerntaken, waardoor de bestuurlijke controles door de politie wel eens zouden kunnen worden geschrapt. Vooralsnog lijkt daar in de gemeente Rotterdam geen sprake van.

Slachtoffers en signalen van mensenhandel

Bij PMW komt men zowel binnenlandse en buitenlandse slachtoffers van mensenhandel tegen. Deze groepen verhouden zich ongeveer half/half. Als het gaat om binnenlandse slachtoffers dan zijn het vaak vrouwen die willen stoppen met het werk en ooit begonnen zijn onder dwang. Bepaalde casus kunnen, zoals eerder aangegeven, worden ingebracht in het zorgtafeloverleg. In veel gevallen zijn er wel signalen – het bekende onderbuikgevoel van de professionals – maar krijgen

zij dat niet hard. Een voorbeeld is een meisje van veertien jaar dat in de handen van loverboys is gevallen. Het vermoeden is dat er sprake is van betaalde seks. Op haar mobiele telefoon is een foto gevonden waarop het meisje met veel bankbiljetten van 100 euro is afgebeeld. Het meisje geeft aan dat ze hier niets over wil zeggen. Mogelijk is ze te bang om te praten. Een andere casus betreft een jongen van twaalf jaar die voor de webcam handelingen verricht en daarnaast ook seks heeft met mannen. Het is onbekend of hij er geld voor krijgt. Soms is het zo dat de problematiek van jongeren wel helder is, maar dat de jongeren zichzelf geen slachtoffer voelen. Ze voelen bijvoorbeeld een hang naar spanning en blijven doorgaan met de praktijken. Getracht wordt om hulpverleningstrajecten in te zetten door, indien nodig, een crisisplaatsing aan te vragen of een verzoek aan de rechter tot een gesloten plaatsing te doen. Als een slachtoffer niet wil praten dan wordt een strafrechtelijk traject niet onmogelijk, maar wel een stuk lastiger.

In 2013 heeft het CPM 229 signalen van mensenhandel uitgerechercheerd. Hiervan hebben 65 signalen geleid tot strafrechtelijke onderzoeken die zijn gedraaid door de teams van de afdeling Migratiecriminaliteit van de VP. De helft van deze opsporingsonderzoeken vloeit voort uit de bestuurlijke controles. Het aantal onderzoeken varieert, want is afhankelijk van de omvang.

Observatie prostitutiecontrole legale branche

Twee politiemensen gaan op pad om twee controles uit te voeren in legale privéhuizen. In het eerste – Thaise – privéhuis zitten drie prostituees te wachten op klanten. Men herkent elkaar van eerdere controles en er ontstaat een geanimeerd gesprek. De prostituees klagen over het gebrek aan klandizie. Ze zitten soms een dag te wachten zonder dat er een klant is geweest.

De prostituees geven vrijwillig hun ID's aan de politiemensen die de gegevens in hun boekje opschrijven. Deze gegevens komen niet in BVH terecht, maar fungeren als een geheugensteuntje voor de politiemensen. Zij komen soms dezelfde personen in andere clubs tegen en kunnen de namen dan op die manier verifiëren. De politie controleert niet de vergunning om te zien wie er als beheerder op staat en of die beheerder ook aanwezig, is, daar deze bekend is bij het CPM. Bij het CPM ligt prioriteit bij de prostituees en niet bij de vergunningen. De controle op de vergunningen wordt gedaan bij de controle door personeel van het team Horeca van de politie. Het betreft in dit privéhuis een vaste groep prostituees die altijd in dezelfde club werkt.

De politie vraagt hoe de prostituees hun nieuwe baas vinden (die ook een privéhuis elders in de gemeente Rotterdam heeft). Ze aarzelen wat en zeggen dat hij anders is dan de oude baas, maar dat ze verder geen problemen hebben. Het huis is zeven dagen per week open, twaalf uur per dag. De prostituees wisselen elkaar af. Een van hen zegt vier dagen van acht uur te werken. De prostituees zijn getrouwd en hebben

kinderen. Hun echtgenoten werken ook. Zij kunnen anders niet rondkomen. Een van hen vertelt dat zij 400 euro per maand overhoudt aan haar werk als prostituee. Dat is niet genoeg om van te kunnen leven. In die zin vinden zij de opting-in regeling ook niet goed uitpakken, want daarvoor kregen zij nog een basisuurloon voor de tijd dat zij aanwezig waren. Nu geldt: geen werk, geen inkomen.

De politiemensen praten ongeveer een half uur met de prostituees, ook over hun persoonlijke problemen (gezondheid en schulden). Zij vragen of ze geen ander werk willen doen. Hierop geven de prostituees een bevestigend antwoord, maar zeggen dat zij niet aan het werk komen omdat zij de Nederlandse taal niet (goed) beheersen. Verschillende sollicitaties zijn daarop stukgelopen. Zij kunnen niets anders dan het werk dat ze nu doen. De politie vraagt of het een idee is dat PMW een keer langskomt om met hen te praten over de mogelijkheden van ander werk en hun schulden. De prostituees geven een wat onduidelijk antwoord, maar lijken dat wel een goed idee te vinden.

De tweede controle gebeurt bij een privéhuis met een Nederlandse beheerster. Het privéhuis is een woning en maakt deel uit van een appartementencomplex. De beheerster – een vrouw van tegen de 50 jaar – doet open en herkent de politiemensen. Op dat moment is er een prostituee aanwezig die in een klein kamertje wacht op een klant. De beheerster zegt dat het momenteel erg slecht gaat met de zaken. Drie meisjes zijn al weggegaan. Er is weinig geld meer te verdienen, ook door de opting-in regeling en door het grote en vooral goedkope aanbod van Oost-Europese prostituees. Daar kan de legale, belastingbetalende branche niet tegenop, is haar klacht. Ze ziet de toekomst somber in.

De politie kent de enige aanwezige prostituee niet en noteert ook haar gegevens. Het betreft een Nederlandse vrouw van tegen de 40 jaar, die dit werk doet om er wat geld mee te verdienen. De controle duurt al met al zo'n twintig minuten.

Observaties prostitutiecontrole illegale branche

Er wordt een aantal advertenties van kinky.nl gehaald die voldoen aan de criteria (zie hiervoor) en de politieman belt om een afspraak te maken. De eerste prostituee, een jonge Roemeense, die – anders dan gebruikelijk – met haar gezicht zichtbaar op de foto staat, neemt niet op. Pas bij de vierde advertentie is er contact en wordt een afspraak gemaakt voor een half uur later. Volgens de advertentie zou het gaan om een twintigjarige, Hongaarse vrouw.

De politieman gaat in een aparte auto, gevolgd door een auto met drie collega's. Anders dan de controle in het vergunde circuit, worden dit soort controles met minimaal vier politiemensen gedaan (die bewapend zijn en een veiligheidsvest aanhebben, want er kan van alles gebeuren).

Eenmaal bij het huis wordt de voordeur opengedaan en maakt de politieman zich bekend als politie. Men gaat naar binnen. Het huis is kaal en donker. Er staan

twee oude banken en een tv. Er zijn twee jonge vrouwen aanwezig. Ze worden gescheiden van elkaar bevraagd door de politie. Hun paspoorten worden bekeken en hun gegevens genoteerd. Het blijkt te gaan om twee Roemeense prostituees. Degene van de advertentie profileert zich als Hongaarse, omdat Roemenen een slechte naam hebben. Een van de twee studeert naar eigen zeggen in Nederland en werkt als prostituee om geld te verdienen. De andere vrouw werkt als prostituee. Beiden zijn een half jaar in Nederland en sindsdien in de prostitutie werkzaam. Ze praten geen Nederlands. De studente spreekt goed Engels en kan duidelijk uitleggen dat ze het vrijwillig doen en dat ze 750 euro aan huur betalen. Dit is voor haar de eerste keer dat de politie haar controleert. Ze geeft aan zelf de advertentie op kinky.nl te hebben gezet en kan ook uitleggen hoe dat moet. Al met al maakt ze een zelfbewuste indruk.

Voor de andere vrouw wordt gebruikgemaakt van een tolk (per telefoon). Dat gesprek verloopt moeizaam, omdat de vrouw er duidelijk geen zin in heeft om met de politie te praten en zegt ziek te zijn. Ze is blijkens systeeminformatie al eerder gecontroleerd en in verband gebracht met illegale prostitutie. Ze zegt dat ze het werk vrijwillig heeft gedaan, maar er nu mee op is gehouden. De politie zegt dat niet te geloven, omdat er die avond nog een advertentie van haar op kinky.nl stond. Ze blijft volhouden met het werk gestopt te zijn. Op tafel ligt een paspoort van een Roemeense man. Bij navraag blijkt hij voor te komen in de politiesystemen. De vrouw zegt dat het haar broer is, maar de achternamen komen niet overeen. Ze hebben dezelfde moeder, maar een andere vader, zegt de vrouw.

Het gesprek duurt bijna drie kwartier. De politie geeft de vrouwen een folder (in het Engels) over slachtoffers van mensenhandel en een – blanco – kaartje met een telefoonnummer in geval de vrouwen nader contact willen. De politie geeft duidelijk aan dat het verboden is om prostitutie vanuit een woning – zonder vergunning – te bedrijven en dat de vrouwen de kans lopen op een boete als ze daarmee doorgaan. Tegen de eerste vrouw wordt geen BR opgemaakt, omdat het voor de haar de eerste keer is dat ze wordt gecontroleerd. Tegen de tweede vrouw wordt evenmin een BR opgemaakt, omdat ze aangeeft met het werk gestopt te zijn (voor de gemeente een reden om er geen werk van te maken).

Massagesalon en privéhuis

De eigenaar heeft momenteel in totaal drie prostituees aan het werk; ze heeft ruimte voor vier kamers. Ze merkt dat de klandizie enorm terugloopt. Als er te weinig klanten komen dan gaan de meisjes ook ergens anders hun geld verdienen. Er zijn nu vijf prostituees opgestapt. Ze denkt dat dit vooral door de crisis komt. Mensen die eerder twee keer per week kwamen, komen nu nog maar één keer per veertien dagen. In dit vak is het belangrijk dat de vrouwen de klanten aan zich weten te

binden. Veel vrouwen die opstappen, gaan de thuisprostitutie in. Dit zijn vaak de vrouwen die de toptijd nog mee hebben gemaakt en die nu vinden dat ze te weinig verdienen.

g. Sittard-Geleen

In deze casestudy wordt nader ingegaan op de situatie ten aanzien van prostitutie in de gemeente Sittard-Geleen. Deze gemeente ligt in de provincie Limburg en valt onder de politie-eenheid Limburg. Onder deze gemeente vallen de volgende steden en dorpen: Sittard, Geleen, Born, Munstergeleen, Grevenbicht-Papenhoven, Limbricht, Buchten, Obbicht, Einighausen, Guttecoven, Holtum en Windraak. De gemeente grenst zowel aan Duitsland als aan België.

Van belang om hierbij te vermelden, is dat in deze casestudy zowel het beleid in de gemeente Sittard-Geleen als de samenwerking in de Limburgse gemeenten – waarbij alle 33 gemeenten zijn aangesloten – aan bod komt.

Aard en omvang

In 2007 zijn er dertien vergunningen verleend of aangevraagd met betrekking tot seksinrichtingen (7 in Geleen en 6 in Sittard). Volgens respondenten zijn er op dit moment 2 parenclubs en 1 seksshop in Sittard. In Geleen zitten een seksshop met cabines en een seksshop met cabines waar ook erotische massages plaatsvinden. Tevens zijn er twee vergunningen afgegeven voor escortservices. Al met al lijkt er sinds 2007 een daling waarneembaar in het aantal vergunningen. Volgens een van de respondenten is deze daling in de hele provincie Limburg te zien; het aantal bordelen is van 80 in 2007 naar ongeveer 45 in 2014 gezakt. Het aantal prostituees is zeer wisselend en daardoor moeilijk te schatten, zo stellen respondenten.

De respondenten stellen dat de vergunningsplichtige seksinrichtingen hun zaken over het algemeen op orde hebben wanneer zij gecontroleerd worden. Volgens respondenten is er echter niet of nauwelijks zicht op de illegale prostitutie. Een van de respondenten stelt dat *"alleen het topje van de ijsberg"* zich meldt voor een vergunningsaanvraag. In de praktijk blijkt dat er meer escortbureaus en thuiswerkers zijn. Niet alleen in de gemeente Sittard-Geleen maar ook in de rest van de provincie. Er wordt veel op internet geadverteerd met 06-nummers, de precieze omvang van deze sector is niet of nauwelijks te achterhalen. Met de legalisering van prostitutie in 2000 was het de bedoeling dat er meer zicht zou komen op de branche maar dit is alleen maar minder geworden. Internet en *social media* hebben het ook alleen maar makkelijker gemaakt om anoniem in de prostitutiebranche te werken.

Beleid

Het huidige prostitutiebeleid in de gemeente Sittard-Geleen dateert uit het jaar 2007 toen op onderdelen aanpassingen zijn gedaan en de informatie is geactualiseerd. De basis van het huidige beleid komt voort na een harmonisatie van beleid van de onafhankelijke gemeenten Sittard en Geleen. In 2001 zijn de voormalige gemeenten Sittard, Geleen en Born gefuseerd en is nagegaan of in het verleden vastgestelde beleid geactualiseerd moest worden. Dit is tot uiting gekomen in de nota "Prostitutiebeleid gemeente Sittard-Geleen" die in 2002 is vastgesteld. Het beleid bestaat uit twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op planologische aspecten en de APV en het tweede deel gaat over zaken zoals arbeidsomstandigheden, hygiëne, brandveiligheid, bedrijfsvoering en handhaving. Omdat de exploitatie van seksinrichtingen kan leiden tot hinder en overlast voor bewoners is in de APV van de gemeente Sittard-Geleen een vergunningsplicht voor seksinrichtingen opgenomen.

Er komt geen raamprostitutie voor in de gemeente Sittard-Geleen. Dit heeft volgens respondenten mogelijk te maken met het aanbod van raamprostitutie in andere omliggende regio's en het aanbod van andere vormen van prostitutie. De gemeente heeft besloten om deze vorm niet toe te staan, omdat het z'n weerslag kan hebben op het woon- en leefklimaat van bewoners. In het bestemmingsplan en in de APV is raamprostitutie uitgesloten. Voor straatprostitutie geldt overigens hetzelfde.

Er zijn geen seksbioscopen in de gemeente maar er zijn wel sekswinkels die tevens videocabines hebben. Deze inrichtingen worden gezien als sekswinkels met een gemengde functie. In 2007 waren er in Sittard drie gemengde bedrijven gevestigd en in Geleen twee stuks. In 2014 is er nog 1 gemengd bedrijf in Sittard en zijn er nog twee in Geleen. In de APV zijn specifieke gebieden in de gemeente aangewezen waarin het, in het belang van de woon- en leefomgeving, niet toegestaan is om een sekswinkel te hebben. In het gebied van de voormalige gemeente Geleen zijn alle woongebieden aangewezen als 'verboden zone'. Alleen de twee bedrijven die er zitten, zijn toegestaan. In de voormalige gemeente Sittard mag alleen in het centrum een sekswinkel geëxploiteerd worden met een maximum van drie sekswinkels.

Escortbedrijven zijn eveneens vergunningsplichtig in de gemeente Sittard-Geleen. Hoewel de respondenten stellen dat het moeilijk is om de vergunning van deze bedrijven te controleren, is toch gekozen om deze vorm van prostitutie vergunningsplichtig te maken.

Thuisprostitutie kan effect hebben op het woon- en leefklimaat wanneer prostituees in een woning bedrijfsmatig werken. Omdat een bedrijf kan worden gezien als seksinrichting is deze dan vergunningsplichtig, ook al gaat het om een prosti-

tuee in haar eigen woning. In het beleid is thuisprostitutie als volgt gedefinieerd: "*wordt een woning of een gedeelte van een woning zonder vergunning gebruikt als seksinrichting of escortbedrijf en het verlenen van een vergunning is niet mogelijk dan zal door middel van het opleggen van een dwangsom de strijdige situatie (mede) worden aangepakt*". Tegen thuisprostitutie kan ook bestuurlijk worden opgetreden op basis van het bestemmingsplan.
Volgens enkele respondenten is het huidige beleid aan vernieuwing toe. De gemeente heeft er echter voor gekozen te wachten met het ontwikkelen van een nieuw beleid in afwachting van de Wrp. Op dit moment wordt er via bestuurlijke controles toezicht gehouden op de branche. Kanttekening hierbij is dat de gemeente Sittard-Geleen op dit moment geconfronteerd wordt met andere zaken die de openbare orde bedreigen. Prostitutie heeft, in tegenstelling tot de oostelijke mijnstreek (Heerlen en Kerkrade) een minder grote prioriteit gekregen. Dit komt ook omdat prostitutie in de oostelijke mijnstreek meer voorkomt. De gemeente Sitard-Geleen trekt wel samen op met de gemeenten die op het gebied van beleidsontwikkeling een voortrekkersrol nemen binnen de provincie Limburg. Volgens respondenten plukken alle gemeenten daar de vruchten van door het delen van kennis en kunde. Het gaat dan met name om het delen van ervaringen, maar ook om het delen van informatie waardoor de informatiepositie ten aanzien van de branche en de ontwikkelingen daarbinnen langzaam verbeteren.

Wet Regulering Prostitutie (Wrp)

Vanuit de gemeente is er vanwege andere prioriteiten nog weinig zicht op de Wrp en de verwachtingen hiervan. Een andere respondent stelt dat de Wrp al deels is uitgekleed alvorens de wet ingevoerd wordt (registratieplicht). Respondenten geven aan dat de registratieplicht van de prostituees een gemis is van de nieuwe wet omdat aard en omvang van en ontwikkelingen van de sector zo nog steeds lastig in cijfers te vatten zijn.

Een van de respondenten verwacht dat het opstellen van een bedrijfsplan wel eens problemen op zou kunnen leveren omdat dit veel werk is voor exploitanten. Dit kan ertoe leiden dat exploitanten ermee gaan stoppen of op een minder zichtbare manier doorgaan. "*Naast eventuele positieve effecten is het belangrijk om rekening te houden met effecten die negatief uit kunnen pakken*", zo stelt deze respondent. De verhoging van de leeftijd van 18 naar 21 kan ertoe leiden dat de prostituees tussen de 18 en de 21 de illegaliteit ingaan omdat ze in clubs een te groot risico lopen om gecontroleerd te worden. Verder is het onduidelijk wat er gebeurt met de prostituees die 19 jaar zijn wanneer de wet in zou gaan. Er zou dan een overgangsregeling moeten komen met alle administratieve gevolgen van dien.

Samenwerking, toezicht en handhaving

In Limburg houden diverse instanties zich regiobreed bezig met de prostitutiebranche. De belangrijkste instanties zijn de politie, gemeenten, het RIEC, de belastingdienst en het OM. Tevens vallen onder het RIEC-convenant ook de KMAR en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op provincieniveau worden casus ingebracht in de werkgroep mensenhandel. In de werkgroep mensenhandel worden signalen mensenhandel ingebracht. Deze signalen kunnen door alle deelnemers van het overleg maar ook door alle gemeenten worden ingebracht. Veel (grote) gemeenten zijn vaste partners in het casusoverleg en maken er permanent deel van uit. Hoofdzaak in het overleg zijn meldingen en signalen van illegale prostitutie in combinatie met mogelijke mensenhandel. De ketenregisseur mensenhandel zit dit overleg voor. In het verleden was dit een taak van de politie, maar de ketenregisseur is vanwege de neutrale en verbindende rol een geschiktere partner, zo stellen respondenten. Daarnaast is het belangrijk dat de aanpak niet alleen geschiedt door de politie en de kans bestaat dat andere partners een afwachtende houding aannemen wanneer de politie een leidende rol heeft.

De ketenregisseur mensenhandel legt verbinding tussen opsporing en hulpverlening. Een van de voorbeelden hiervan is het loverboysproject dat momenteel loopt in Limburg. Bij dit project worden op een centraal digitaal punt alle meldingen voor de hele provincie Limburg met betrekking tot loverboyproblematiek verzameld. De binnengekomen meldingen wordt doorgezet naar een screeningsteam. Dit team bestaat uit zowel politiemensen als hulpverleners; er wordt direct een koppeling gemaakt tussen opsporing en hulpverlening. Hierna worden de melding geclassificeerd op ernst en doorgezet naar de juiste instanties zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin, het Veiligheidshuis of een andere organisatie. Voor de politie is dit een prettige werkwijze omdat het hen werk uit handen neemt zodat de aandacht op opsporing kan liggen en niet op zorg.

Toezicht en handhaving

Binnen de politie houden voornamelijk medewerkers van de Vreemdelingenpolitie zich in de praktijk bezig met toezicht en handhaving. De zedenpolitie is niet actief in de bestuurlijke controles, maar twee medewerkers van de zedenpolitie hebben een mensenhandelcertificering *"omdat in mensenhandel vaak zedendelicten voorkomen"*, zo stelt een van de respondenten. Deze certificering biedt de mogelijkheid tot het maken van koppels van zedenpolitiefunctionarissen en vreemdelingenpolitiefunctionarissen voor het verhoren van verdachten of het opnemen van aangiften van slachtoffers. Volgens een van de respondenten is een bijkomend voordeel dat de functionarissen van de afdeling zeden ook goed in staat zijn om signalen van mensenhandel te herkennen.

Volgens een van de respondenten heeft de aandacht in eerste instantie op de vergunde branche gelegen met zes controles per jaar, maar dit is aan het veranderen. De verwachting van de respondenten is dat dwang veel meer voorkomt in de illegale branche. *"De prostitutie verplaatst zich naar woningen, vakantieparken en campers. Omdat we steeds meer aandacht geven aan de onvergunde branche komen we steeds meer signalen van mensenhandel tegen."* Wanneer signalen van mensenhandel zich voordoen, wordt er onmiddellijk opgetreden maar de partners zijn het erover eens dat een strafrechtelijke aanpak niet in alle casus zaligmakend is. *"Soms is bestuurlijk optreden effectiever, Bibob mag echt nadrukkelijker worden gebruikt in Limburg. Wanneer kleinere gemeenten een pand willen sluiten, gaan ze aan de politie vragen of zij dat willen doen. Er moet worden gekeken naar wat samen gedaan kan worden. Dat is ook een kwestie van kennis verwerven en borgen bij de gemeenten"*, zo stelt een respondent.

Bestuurlijke rapportages

De gemeente stelt dat de bestuurlijke aanpak in de gemeente Sittard-Geleen goed verloopt. De politie voert regelmatig controles uit en als zij overtredingen constateert worden deze opgemaakt in een bestuurlijke rapportage. De gemeente heeft in het eerste half jaar iets minder dan tien bestuurlijke rapportages ontvangen. Samen met de politie wordt gekeken hoe deze rapportages het beste vorm gegeven kunnen worden zodat gemeenten, met behulp van hun bestuurlijke instrumenten, acties kunnen ondernemen.

Momenteel kijken de politie en verschillende grote gemeenten in Limburg, waaronder ook de gemeente Sittard-Geleen, hoe zo efficiënt mogelijk kan worden gewerkt met de rapportages. De gemeente is zich ervan bewust dat het de politie veel tijd kost en dat het zonde is wanneer er zaken worden vastgelegd die niet relevant zijn voor een bestuurlijke aanpak. Hierover heeft de gemeente overleg met de projectleider team mensenhandel van de eenheid Limburg en de specialist bestuursrecht van de eenheid Limburg. Volgens deze respondent is het raadzaam om een landelijk uniform rapportageformat te ontwikkelen waarbij goed gekeken wordt naar de wensen van de ontvangende partij (gemeente).

Na het constateren van een overtreding van illegale prostitutie wordt de prostituee medegedeeld dat hij/zij een vergunning aan moet vragen. Bij een volgende constatering wordt er opgetreden. Als een vergunningsplichtig pand of persoon in overtreding met de voorwaarden is, kan de vergunning ingetrokken worden. Voor de precieze sanctioneringsvormen wordt een handhavingsarrangement gehanteerd. In dit handhavingsarrangement staat een aantal beleidsregels geformuleerd. Er staat precies aangegeven op wie, wanneer en welke sanctioneringsvormen toegepast kunnen worden. Het gaat dan om intrekkings- en sluitingsmogelijkheden en het toepassen van bestuursdwang daarbij (dwangsom en daadwerkelijke fysieke sluiting). Het komt echter weinig voor dat een last onder bestuursdwang of een

dwangsom wordt opgelegd. In de praktijk gebeurt het zelden dat op eenzelfde adres twee keer een overtreding plaatsvindt. Volgens een van de respondenten is er een lacune bij de opvolging van de bestuurlijke rapportages waardoor deze niet genoeg effect sorteren. Er worden namelijk pas acties ondernomen na een tweede constatering van een overtreding maar dit komt, zoals reeds eerder gesteld, zelden voor. Een van de respondenten stelt het volgende voor: *"Eigenlijk zou er direct een hercontrole plaats moeten vinden anders sorteert de waarschuwing nauwelijks of geen effect. Er zou een dag gepland moeten worden waarop alle waarschuwingen/maatregelen gecontroleerd worden. Pas dan kunnen er daadwerkelijk harde sancties opgelegd worden*". Volgens deze respondent is dit een werkwijze die effect zou kunnen sorteren omdat men op dit moment nog te veel bezig is met *"wat naar elkaar toe schuiven*". Om deze reden is het belangrijk dat gemeente en politie met elkaar optrekken, zodat duidelijk wordt wat de gemeente nodig heeft zodat de capaciteit van de politie nuttig en doelgericht ingezet kan worden. Op dit moment is de gemeente in gesprek met de politie om te kijken waar men elkaar kan versterken en welke aanpak daarbij het beste zou zijn. Meer gezamenlijke controles zijn daarbij het uitgangspunt.

Bijlage 7 – Individuele respondenten

Belastingdienst	Coördinator LC- MKB, Landelijk Coördinatie Overheidssamenwerking (LIEC/RIEC en LSI)
CCV	Projectleider Bestuurlijke Aanpak
Comensha	Coördinator Mensenhandel
Kamer van Koophandel	Beleidsadviseur Handelsregister/ Projectmanager Criminaliteitspreventie KCC Stafafdeling HR/ Exp. Documenten
Koninklijke Horeca Nederland	Woordvoerder & Communicatieadviseur
Landelijk Bureau Bibob	Adviseur Bibob
Landelijk Bureau Bibob	Onderzoeker Bibob
LIEC	Projectleider Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
Nationale Politie	Adviseur EVIM, Expertisecentrum Vreemdelingentoezicht, Identificatie en Mensenhandel
Nationale Politie (Den Haag)	Coördinator Mensenhandel
Nationale Politie (Den Haag)	Teamleider toezicht
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	Onderzoeker
Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven	Directeur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid

Bijlage 8 – Topiclijst interviews

Aard en omvang

- Schatting illegale/onvergunde prostitutie
- Rol georganiseerde criminaliteit binnen illegale circuit (mensenhandel vs. bijklussende huisvrouw)
- Ontwikkeling in de tijd
- Verwachting na invoering Wrp

Beleid

- Praktische uitvoerbaarheid beleid
- Samenwerking met gemeenten t.a.v. beleid
- Samenwerking tussen verschillende partners
- Samenwerking met de branche
- Knelpunten en problematiek
- Aandachtspunten voor de toekomst

Toezicht en handhaving

- Organisatie van toezicht/handhaving
- Feitelijke inzet (fte/aantal controles etc.)
- Visie op aanpak (landelijk/gemeentelijk)
- Doelstellingen
- Resultaten
- Randvoorwaarden en knelpunten
- Mening bestuurlijke rapportages c.q. bestuurlijke aanpak
- Aandachtspunten voor de toekomst

Specifieke vragen per instantie

- Per instantie na gaan welke specifieke vragen verder van belang zijn.

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?
Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen
Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw
Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?
Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?
Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig
Een profiel van straatroven en straatrovers in Almere

Back on Track?
Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?
Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen
Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt
Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep
Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging
Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank
Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen
Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten
Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens
Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?
Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?
Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel
Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt
Vietnamezen in de hennepteelt

Dierenwelzijn in het vizier
De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over Leven na de moord
De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten
Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland
Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche
Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders
Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?
Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen
Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?
Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Voor meer informatie over uitgaven in deze reeks: www.beke.nl.

Sinds de opheffing van het bordeelverbod hebben politieke en maatschappelijke organisaties ervoor gepleit om de prostitutiebranche beter te reguleren en misstanden aan te pakken. Uniform beleid op landelijk en lokaal niveau is hiervoor belangrijk. In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre gemeenten in Nederland prostitutiebeleid hebben ontwikkeld en hoe dit beleid te typeren is. Verder wordt ingegaan op de vraag hoe toezicht en handhaving in relatie tot de prostitutiebranche zijn geregeld en wat de resultaten daarvan zijn. Op basis van de bevindingen wordt een aantal indicatoren benoemd. Deze indicatoren kunnen in vervolgmetingen gebruikt worden om de voortgang van een verdere uniformering van het lokale prostitutiebeleid en de aanpak van misstanden in kaart te brengen.

ISBN 978-90-75116-99-1

9 789075 116991 >

www.beke.nl